Canadian Transportation Agency

Office des transports du Canada

100 YEARS *at the* HEART *of* TRANSPORTATION

A CENTENNIAL HISTORICAL PERSPECTIVE OF THE CANADIAN TRANSPORTATION AGENCY AND ITS PREDECESSORS

Available in multiple formats

Canada

© Minister of Public Works and
Government Services Canada, 2004
Printed and bound in Canada
ISBN 0-662-67615-7
Catalogue No. TT4-2/2003

This document and other Canadian
Transportation Agency publications are
available in multiple formats and on its
Web site at: www.cta.gc.ca.

For more information about the Agency
please call (819) 997-0344
or toll free 1 888 222-2592.

Correspondence may be addressed to:
Chief of Publishing
Canadian Transportation Agency
Ottawa, ON K1A 0N9

Cover photos:
First passenger train to Edmonton from Winnipeg – Canadian Northern Railway Company, 1905, Photographer: G.D. Clark, CSTM/CN002380 • Ferry MV Federal Avalon, St. John's, Newfoundland and Labrador, 1975, Photographer: M. Segal, CSTM/CN001689 • Porter assists passengers with their luggage, Halifax, Nova Scotia, 1951, CSTM/CN002828 • A TCA Canadair DC-4M North Star flying over Kinley Airport, Bermuda, 1950, CSTM/CN000261 • Other 6 images are stock photography held by the Canadian Transportation Agency, ©Digital Vision.

104-02903/

ACKNOWLEDGMENTS

A century ago, on February 1, 1904, the Board of Railway Commissioners began work as Canada's first independent regulatory body with jurisdiction over transportation matters. The structure and scope of that first Board evolved over the years to its present form as the Canadian Transportation Agency, with jurisdiction over air, rail and marine matters, as well as the responsibility to remove undue obstacles in transportation for persons with disabilities.

This history was commissioned as a centennial project by the Canadian Transportation Agency to mark the significance to Canadians of transportation regulation and how it has evolved over the past 100 years. The Agency is the oldest tribunal in Canada.

Freelance writer Cecelia McGuire researched and wrote the history under the guidance of the Agency's Centennial Committee, chaired by Claude Jacques, Arun Thangaraj and Judie Carrigan. Other members of the Committee are: Vice-Chairman Gilles Dufault, former Member Keith Penner, Craig Lee, Alison Hale, Nancy Hay, Katie Fillmore, Paul Juneau, John Corey, Louise McCreadie, Michelle Raby and Julie Leroux. The French text revision was done by Paul Houle. Preparation and publication were co-ordinated by Judy Deland, the Agency's Chief of Publishing.

The Agency would like to thank the following organizations for use of their photos: the Canada Science and Technology Museum Corporation, the Pacific Pilotage Authority Canada and the Greater Toronto Airports Authority. Design and layout prepared by Acart Communications Inc.

Contents

Chairman's Message	1
Chapter One: All Aboard, The Board of Railway Commissioners, 1904 to 1938	5
Chapter Two: Engines of Change, The Board of Transport Commissioners, 1938 to 1967	29
Chapter Three: Taking Control, The Canadian Transport Commission, 1967 to 1988	51
Chapter Four: Shifting Gears, The National Transportation Agency, 1988 to 1996	73
Chapter Five: Keeping Pace, The Canadian Transportation Agency, 1996 to 2004	87
Appendix: Members' List	100
Bibliography	105

Chairman's Message

In 2004, the Canadian Transportation Agency marks 100 years of service to Canadians in motion.

I believe, as this history of transportation regulation chronicles, that the Agency and its predecessors reflect nothing less than the evolution of Canada itself, its economic development and its changing place in the world.

On February 1, 1904, the Board of Railway Commissioners, with its authority over railways, was established as the Canadian government's first independent regulatory body.

That first board, with the full powers of a Superior Court, became the model for not only the transportation agencies that succeeded it, but for federal regulators in other fields as well. It is not surprising that the Canadian government's regulatory history would have been pioneered by a transportation board. The sheer vastness of our country has made transportation perhaps the most fundamental and critical component of Canadian economic and political development. Over time, uniquely Canadian institutions have been created to ensure that the public good is protected in the development of our transportation systems.

That first Board of Railway Commissioners, with jurisdiction over railway freight rates, construction and abandonment, among other things, was quite regimented in its approach. It existed for 34 years, from the heyday of railway expansion when railway promoters rushed hither and yon to lay down new tracks, until the Depression-era retrenchment of railways and the emergence of competition from automobiles and aircraft.

The Board of Transport Commissioners was created in 1938 to succeed the first board and assume additional authority over air and marine matters. However, the Government of Canada, seeking a tighter rein on the airline industry, went on to create a separate Air Transport Board in 1944. In 1947, the Canadian Maritime Commission assumed authority over marine matters.

The Canadian Transport Commission (CTC), which emerged in 1967, was created to deal with all modes of transportation as a competitive whole. Part of its mandate was to rationalize the over-built and under-used railways. It was a difficult time for the Canadian railways and their customers, a time I recall from when I was living on the Prairies. A railway was allowed to apply to abandon rail lines; but the CTC was required to hold hearings to determine if the service was required in the public interest, in which case the service would be continued and the railway would be compensated. Otherwise, lines were abandoned. It was an unwieldy and costly process.

In the early 1980s, Canada embraced the international trend toward deregulation. The most notable development during that period was the *Staggers Act*, which deregulated railways in the United States. Deregulation of airlines followed. The move to deregulation in Canada was more gradual and balanced, and it led to the National Transportation Agency in 1987.

That trend toward less-intrusive regulation has continued with the Canadian Transportation Agency in 1996, and its regime is certainly the least regulated in our country's history. Competition and market forces are now the drivers, as opposed to strict regulation. Railways and airlines are mainly free of rate regulation and they have freedom of market entry and exit, as well as freedom to abandon operations. Airlines are still regulated under the terms of international agreements but, domestically, they can operate with relatively little intrusion by government.

Today, the Agency deals much differently with its clients and constituents than in the past. Whereas its predecessors maintained a distance from their clients, the Agency today reflects how the world has changed to become more user-friendly, more citizen-focused. Still mindful that we are a court and must maintain independence and impartiality, we at the Agency feel strongly that we have a responsibility to the public, carriers and consumers to ensure they are fully aware of their rights and obligations under the Agency's governing legislation. Our emphasis now is on communication and outreach. At the same time, we strive to keep up with developments in the transportation industry, to be informed and tuned in.

We have shifted away from regulatory means whenever possible to finding solutions through voluntary approaches. This is especially true in the area of accessible transportation for persons with disabilities. The mid-1990s saw two significant sets of regulations develop, the Terms and Conditions of Carriage for People with Disabilities and the Training Regulations for Personnel

Dealing with Persons with Disabilities. Both are far-reaching and apply to all federally regulated carriers. In the years since these initiatives were introduced, we have increasingly sought voluntary compliance through codes of practice, rather than by formal regulation.

These codes of practice were hammered out by the Agency, the community of persons with disabilities and the carriers; of course, they involved lots of consultation, listening and refinement. But we were successful in putting the codes in place and in setting target dates for their implementation; with service standards for all modes of transportation—rail, air and marine. That has been quite a significant shift in our regulatory approach—from enforcement to voluntary compliance and monitoring.

The position of Air Travel Complaints Commissioner, established in 2000 and now held by Liette Lacroix Kenniff, represents another method of resolving complaints through facilitation and persuasion, rather than through a regulatory process. The Commissioner reports to the Transport Minister and to Parliament twice a year and uses public awareness to encourage carriers to treat customers fairly.

In the past two years, the Agency has been offering a new service to clients to resolve disputes through mediation. Our experience to date indicates a 95 per cent success rate in helping the parties find their own solutions, quickly and inexpensively. We intend to continue to provide mediation as an alternative dispute resolution process.

The role of transportation regulation has always been to balance the interests of shippers and consumers against the interests of carriers. There is a natural tension between users and providers of transportation. Users always want better service and lower costs while providers want more business and more revenue.

Balancing those interests was the challenge presented to the Board of Railway Commissioners when it first met on a snowy February day 100 years ago. Since then, the one constant has been the need for a regulatory body committed to balancing these diverging interests in a fair and transparent manner. That will remain the Agency's goal as it continues to adapt to a changing landscape in transportation in Canada.

Marian L. Robson
Chairman and Chief Executive Officer
February 2004

CHAPTER ONE

ALL ABOARD

THE BOARD OF RAILWAY COMMISSIONERS 1904 TO 1938

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

February 1, 1904, the Board of Railway Commissioners was inaugurated.

•

August 4, 1914, Canada joins Britain in the war effort.

•

1930s, the Great Depression hits—many Canadians experience difficult times.

THE BOARD OF RAILWAY COMMISSIONERS 1904 TO 1938

The Canadian Transportation Agency had its origins 100 years ago in an atmosphere of intense commercial competition and vigorous—even strident—political rivalry. It has emerged as a vital though largely low-key player in shaping the Canada we know today.

The Agency's story began with the establishment of the Board of Railway Commissioners in Ottawa on a snowbound February day in 1904.

CSTM/CN002380

First passenger train to Edmonton from Winnipeg
Canadian Northern Railway Company, 1905

From the beginning, the Railway Commissioners faced obstacles. According to the *Railway Act* of 1903, the Board was to be inaugurated on February 1, 1904. However, as the Ottawa Citizen noted on February 2, in a procedural glitch, the appointments to the Board had been made "by Order in Council and gazetted before the date of the coming into force of the Act which established the commission." The official launch would be delayed because "new Orders in Council will have to be passed making the appointments."

Even Nature conspired against the new Board. Local newspapers ran stories about the record snowfall in the Dominion's capital that February, making it difficult to travel. "Snow clearing seems to be the principal industry in Ottawa this winter," the Citizen glibly reported.

It was not an auspicious beginning, but the newly appointed Railway Commissioners plunged ahead. On February 9, Andrew G. Blair, as chairman of the Board, addressed a group of railway executives and business luminaries. He was an imposing figure, a large, dour-looking man, a month short of his 60th birthday, his face, beneath a heavy white beard, worn by the tense months of political fighting, and then, lately, by inertia.

But his voice didn't waver when he spoke: "The powers and jurisdiction conferred upon this Board are comprehensive in their scope, far-reaching in their effects and they will touch at a vital point the already immense and constantly increasing business interests of the country on the one hand, and the great and always growing interests of the railway interests on the other."

Moments later, however, he added, "We are without a staff and without quarters to transact our business... Although we are quite unequipped, we thought we

would take up two or three applications at this date."[1] If his comments verged on whining, he could be forgiven. Blair had been working toward this goal for several years and was anxious to see it accomplished.

As far back as 1896, he had seen the necessity of establishing a permanent and independent regulatory body to ensure that the public interest was served in the race to expand Canada's railways.[2]

> *The powers and jurisdiction conferred upon this Board are comprehensive in their scope, far-reaching in their effects and they will touch at a vital point the already immense and constantly increasing business interests of the country.*

Railways had been at the centre of economic growth in Canada since the 1850s. In fact, they had played a dramatic role in the creation of Canada. The Grand Trunk Railway, completed between Toronto and Montréal in 1856, linked Canada West with Canada East (now Ontario and Québec), and helped to lay the groundwork for Confederation.[3]

The promise of a railway was instrumental in the decision of Nova Scotia and New Brunswick to join as well. (The Intercolonial Railway was completed in 1876, linking Nova Scotia and New Brunswick to Québec.) In 1871, British Columbia was drawn into Confederation with the promise of a rail link to the rest of Canada. The result of that provision was Canada's first transcontinental railway, completed in 1885 by the Canadian Pacific Railway (CPR). Aid for Prince Edward Island's debt-ridden railway, and a year-round link to the mainland, lured that province into the union in 1873.

At the dawn of the 20th century, shiploads of immigrants were pouring into the country's ports, and the railways, with their huge land grants, were largely responsible for where they settled. Railways also controlled the movement of goods and passengers across the country, and were vital to the Dominion's industrial growth.

But as Canada's business interests became more dependent on rail travel for supplies and markets, shippers began to complain about freight prices and about the railways' near monopolies on transportation. Railways argued that they needed to charge rates that would pay their costs, which indeed they did. But they weren't charging everyone the same rate, and that was the crux of the problem.[4]

Freight-rate competition was healthy in Central Canada, where several rail companies vied with one another, with

water transportation and with American railways south of the border for customers. The railways had to set competitively low rates, often offering special deals to their bigger and better customers.

But in regions where competition was low or non-existent, freight rates were set higher. The railways reasoned that they were recouping the profits that they had shaved off in the more competitive regions. It made good business sense to them, but not to the shippers being charged the higher rates. Inevitably the complaints were heard by the politicians in Ottawa.

Some of the loudest complaints came from the Western provinces where the only transcontinental railway, CPR, had held a virtual monopoly since 1885. Successive governments in Ottawa, which had heavily subsidized much of the railway construction across Canada, sought a solution to the debate.

When Andrew G. Blair became Canada's Minister of Railways and Canals in 1896, there was already a Railway Committee of the Privy Council, of which he became chairman. The Committee had been created by the *Railway Act* of 1888. (This Act was a revision of the *General Railway Act of Canada* of 1868, the first railway legislation after Confederation, which itself was drawn from the *Railway Clauses Consolidation Act* of 1851. Neither of these acts had any real force, and the railways had largely ignored them and set their own rates.)[5]

The Railway Committee of the Privy Council was intended to regulate railway freight rates and to hear complaints as a judicial body. But Blair soon discovered that it had serious defects: it was made up of politicians who could not be called unbiased; it was based in Ottawa and didn't travel; committee members didn't have any technical training; and there was no permanent staff.

A lawyer and a seasoned politician, Blair was known for his canny political mind and his unwavering determination. He had sat for 18 years in the New Brunswick legislature, 14 years of that time as premier. When he joined Sir Wilfrid Laurier's Liberal government, he was 52 years old. He brought with him to Ottawa his wife, Anne, a welcome addition to the capital's social circle, and those of his ten children who were still living at home.[6]

As Minister of Railways and Canals, he set to work to find solutions to the freight-rates problem. In 1897, Blair worked on the Crowsnest Pass Agreement in which the government gave the CPR a subsidy for construction of its Crowsnest Pass line in return for the company reducing rates—the so-called Crow rate—on grain going to the Lakehead and to many westbound routes.

In 1899, Blair commissioned Simon J. McLean, a noted political economist of the time, to study railway commissions in Britain and the United States, and then, in 1901, to examine railway rates in Canada. With the results of McLean's two reports, Blair introduced a bill in 1902 to establish a railway board. That bill was rejected, so Blair went back to work to draft another proposal.[7]

On March 20, 1903, he introduced a revised bill to establish a Board of Railway Commissioners, an independent body with regulatory powers over railways. That bill passed, and with the Governor General's assent in October 24, 1903, it would become law.

Meanwhile, the government was considering another solution to the freight rates issue—competition. And Sir Wilfrid Laurier had taken the matter into his own hands. Two railways had been lobbying for several months for government funds to expand their lines in the West.

Laurier held the view that, with competition, the CPR would lower freight rates, Western shippers would be happy, and the competing railways would flourish. He also had visions of the grain-rich West expanding with new settlers and new industry. He reasoned that a second railway would be needed to accommodate this burgeoning wealth.

The Grand Trunk Railway—with lines within Central Canada that reached from North Bay, Ontario in the north, to Chicago in the U.S. Midwest, and to Portland, Maine in the east—proposed, with government support, to build a Western system from its northern terminus at North Bay to Winnipeg, and on to the West Coast. Promoters of the Canadian Northern Railway (CNR), with links from Edmonton to Port Arthur (now Thunder Bay), proposed branches extending east and west to both coasts. At first, Laurier attempted to work out a deal in which the two railways would combine their efforts into one transcontinental network, but an agreement could not be reached.[8]

Laurier remained determined to have a second transcontinental railway. He favoured the Grand Trunk and proposed a deal in which the government would build the eastern section of the new line and the Grand Trunk would build the western portion.

Blair objected, chiefly because the Grand Trunk already had an eastern terminus at Portland, Maine, completely bypassing the Maritime provinces. Blair had his own proposal—the Canadian Northern, with an extension to the West Coast, would hook up with the government-owned Intercolonial at Québec City, which would take traffic through the Maritimes to Halifax.

Laurier would not be deflected from his own developing plan. Blair would not support him. In the resulting impasse, Laurier decided to ignore Blair, excluding him from the railway discussions. On July 13, 1903, Blair resigned as Minister of Railways and Canals.

On July 30, Laurier presented his bill giving the go-ahead for the Grand Trunk Pacific Railway. Blair stood as a private member in the House of Commons on August 11, 1903, to deliver a speech condemning the Grand Trunk plan. It was a stirring bit of rhetoric, but it had little effect on the plan. On September 29, the bill passed its third reading.

The Board of Railway Commissioners was the first independent regulatory body established by the Dominion government.

In December, Laurier appointed Blair to head the new Board of Railway Commissioners. The two men had not resolved their differences, but the veteran politicians had made expedient choices. Laurier saw that Blair's proven abilities would be put to good use as chairman of the new Board, and appreciated the advantage of removing him from the House of Commons where he could cause trouble.

Blair, for his part, had failed to stop the Grand Trunk bill and was short of allies in the House. The task of leading the new Board, his brainchild, through its first faltering steps was an opportune route for retreat. And so there he sat on that frosty February day in 1904, in an office he had known well as a cabinet minister. The Board had been given temporary quarters in the Railway Committee's old offices, in the West Block of the Parliament Buildings.

But, despite the familiar surroundings, Blair had entered a whole new realm, an uncharted course in Canadian regulation. No one could doubt the tremendous authority that had been bestowed on the Board. It had the full powers of a Superior Court to hear all railway complaints and its decisions had the force of law. It had regulatory powers over construction, operation and safety of railways (except those owned by the government), and on such matters as freight rates, fares, demurrage and other charges.

According to the *Railway Act*, the Board was to consist of three commissioners, each appointed for a ten-year term. Michel E. Bernier, who had been in Laurier's cabinet as Minister of Inland Revenue and who had sat on the Railway Committee of the Privy Council with Blair, was appointed the Deputy Commissioner. The other member of the Board was James Mills, who had been

called from his post as the first president of the Ontario Agricultural College in Guelph, Ontario.

Together the three men set to work to establish rules and regulations for the new body. They had no models to follow. Theirs was the first independent regulatory body established by the Dominion government. They would lay the groundwork for a new method of public regulation in Canada.

The first Annual Report of the Board shows that the commissioners took up their tasks with a great deal of energy. Between February 9 and October 18, the Board held 62 days of public sittings. Although 38 of those days were spent in Ottawa, the Board travelled to Toronto for six days of hearings in June and, between August 8 and September 18, it held 18 days of sittings in 15 different locations between Winnipeg and Victoria.

The Board also hired 19 permanent employees—one of them being Blair's son and namesake, A.G. Blair Jr., as the Board's law clerk—and set up four departments to handle routine work.

The Records Department dealt with the paperwork—complaints received by the board, orders and decisions issued by the Commissioners as well as investigations carried out. The Traffic Department dealt with tariffs and freight classifications. The Engineering Department inspected and approved construction and repairs on railways and crossings. The Accident Branch investigated railway accidents.

The Board was also establishing its credentials with the Canadian public. In July 1904, the Canada Law Journal reported that "we doubt if even the Dominion Government, which constituted the Board, has yet realized that it has created a Court of such extended jurisdiction as this Board possesses, and which jurisdiction, if wisely exercised by a tribunal of competent members, will be both a safeguard to the public and a speedy method of settling differences between railway companies."

But the 60-year-old Blair, busy as he was marshalling the Board through its formative days, had not hung up his gloves in the political ring. The fall of 1904 brought the excitement of a federal election and fresh battles to be fought. Laurier led his campaign with promises of a bigger and better Canada.

The election would yield one of the most often repeated—and misquoted—phrases in Canadian political history. On October 15, The Globe newspaper reported on an election rally for Laurier, at Massey Hall in Toronto. "Let me tell you, my fellow countrymen, that all the signs point this way, that the twentieth century shall be the century of Canada and of Canadian development," Laurier

declared. Among Laurier's promises was the second transcontinental railway that his deal with the Grand Trunk Railway would provide.

Four days later, the October 19 edition of the Daily Telegraph in Saint John, New Brunswick carried a blaring headline, "BLAIR RESIGNS AND WILL STUMP COUNTRY AGAINST G.T.P. SCHEME." According to the Telegraph, Blair had sent the following telegram to its editor: "I authorize the announcement that I have resigned my position as Chairman of the Railway Commission and have notified the Prime Minister that, beyond re-affirming my strong objection to the Grand Trunk Pacific scheme I have no present intention of re-entering public life."

Laurier's deal with the Grand Trunk Railway had stipulated that the Dominion government would build the eastern half of the system, from Winnipeg to Moncton, New Brunswick, to be called the National Trans-continental. After completion, the government would lease that section to the Grand Trunk's still-to-be-built subsidiary, the Grand Trunk Pacific, which would extend across the Prairies to the port of Prince Rupert in British Columbia. However, Blair, along with many others, raised doubts that the Grand Trunk would use Moncton as its eastern terminus when it already had one in Portland, Maine.

Another story in the Telegraph that day carried Blair's last address as chairman to the Board of Railway Commissioners. "I feel that this infant child, at whose birth I closely attended, has been nursed by this time into some degree of strength and vigour. What little abilities and energies I possess have been applied in that direction. I think it has now got fairly well on its feet, that it will be able to move along and that it will grow in favour. I believe that this commission will grow in strength and usefulness and come to be regarded as one of the most important and useful institutions in the country." He also alluded to "prospects" in his future, suggesting that he might have other job opportunities.

Blair's warning about the Grand Trunk was repeated on October 22 in the Saint John Telegraph: "It is vital that the Government should not only own but operate the railway, because in no other way can you guarantee that the traffic will go through a Canadian outlet. We are spending the money, and we are getting nothing for it." Blair again trumpeted the advantage of the government-owned Intercolonial Railway system through the Maritimes.

The Conservative-aligned papers promoted the view that Laurier's Grand Trunk deal was selling Eastern Canada down the river. The Maritimes fretted that they would be thrust out in the cold if the Grand Trunk project went ahead.

Reports speculated that Blair would run as a Conservative, that Laurier's defeat was imminent. Liberal-backed papers minimized the impact of Blair's opposition and even questioned the authenticity of Blair's telegram that had been quoted in the Saint John Telegraph.

A week earlier, William Mackenzie and Donald Mann, the promoters behind the CNR, had bought La Presse newspaper in Montréal. A rumoured conspiracy to turn La Presse, a long-time Liberal supporter, into a weapon against Laurier sent the prime minister scurrying to Montréal to root out the suspected perpetrators.[9]

Then, on November 1, Blair's withdrawal from the political campaign was announced. Under the headline, "BLAIR ON THE RAILWAY JOB", the Telegraph reported: "Hon. A.G. Blair stated, before he resigned as Minister of Railways (he had resigned from that post in 1903), that he could not stand up in Parliament and attempt to steer through the Grand Trunk Pacific bill without wearing a mask and carrying a dark lantern, so great was the swindle of public money."

But, the front-page story continued, "And it is only (now in November 1904) the sudden illness in Mr. Blair's family that prevented him from taking the stump against this outrageous expenditure of the people's money." There was no other explanation. But the message was clear. Blair had withdrawn from the election campaign. He had given his final performance on the political stage.

On November 3, 1904, Laurier and his Liberal government were re-elected and the Grand Trunk Pacific deal went ahead, though it would be several years before the railway construction was completed. And, as it happened, the promoters of the CNR expansion managed to beg and borrow enough financial backing to build their own transcontinental route that would link with the Intercolonial line. Canada would have not two, but three transcontinental railways, to cross its great expanse from sea to sea.

Back at the offices of the Board of Railway Commissioners, Albert C. Killam moved into the chairman's spot on February 7, 1905.[10] He was a career jurist, although he had spent a brief time in the Manitoba legislature. Born in Nova Scotia, the son of a sea captain, he had gone to Ontario to study and practise law, and then on to Winnipeg where he had risen to the position of Chief Justice of the Court of Queen's Bench in 1899. In 1903, he had become a justice of the Supreme Court of Canada.

With Killam in charge, politics were pushed aside while the Board turned to the pressing business at hand. In the next two years, the Commissioners made two major decisions regarding freight rates

that illustrate the early acceptance of the principle of different rates according to region. In 1906, the Board allowed the use of the 'mountain scale', a higher tariff charged by the CPR on freight going through British Columbia. The Board had decided that the higher rate was justified because the cost of moving freight through the Rockies was greater than elsewhere. In 1907, at a Toronto hearing on international rates, the Board reduced tariffs on freight carried in Ontario and Québec in response to lower tariffs south of the border.

In 1908, the Board assumed jurisdiction over express, telephone and telegraph tolls. The Board approved tariffs and the licensing of new companies, and settled disagreements. Not only did the new duties represent confidence in the Board, but they also underscored the link between telecommunications and the railway. The telegraph system followed the railways' rights of way and was used by the railways for signalling.

Newspapers also relied on the telegraph to transmit news. In 1910, the Board ruled that the CPR, which was operating a telegraph news service, was using discriminatory pricing by charging a higher price for delivering messages that originated with other news services. The Board's ruling established a basic principle of Canadian telecommunications—the separation of control of message content from control of transmission. In the telephone industry, a similar principle was used when Bell Telephone, which had a monopoly in a large part of Canada, was prohibited from providing content-based services.

Another major area of regulation for the Board was railway safety. In 1907, the Board received a petition from the Ontario Trainmen's Association expressing concerns about safety regulations for railway workers. The workers had reason to be concerned. In the twelve-month period ending in March 31, 1908, the death toll in railway accidents was 529 with 1,309 people injured. Among the dead were 246 employees. An alarming 806 rail workers had been injured. The Board's Accident Branch reported that year that derailments and head-on collisions accounted for about 40 per cent of the casualties and added, "This is a state of affairs that calls for the Board's immediate attention."

The Board had already created the Railway Equipment and Safety Appliance Department, but the rail employees proposed a Uniform Code of Train Rules for Canadian Railways that would ensure that employees were well trained, trains were properly equipped and hazardous practices were eliminated. The Board invited railways and other interested parties to respond and, on July 12, 1909, the new Uniform Code was adopted.

On March 1, 1908, Chief Commissioner Killam died of pneumonia. It was a great loss to the Board as described in the Annual Report of that year: "Mr. Killam never spared himself and... he was indefatigable in his efforts to carry into effect the purposes for which this Board was created... Mr. Killam realized that the *Railway Act* was 'on trial' and that it was well to proceed carefully and cautiously. He felt that when action was taken by the Board, there should be, as far as possible, no uncertainty in regard to the propriety and correctness of such action."

CSTM/CN002526

First train into The Pas–railroad employees and passengers with luggage
The Pas, Manitoba 1908

On March 28, 1908, James Pitt Mabee, a judge from Ontario's High Court of Justice, became the new chief commissioner, and then on July 29, the *Railway Act* was amended to enlarge the Board to six members from three. A new requirement stated, "Any person may be appointed chief commissioner or assistant chief commissioner who is or has been a judge of the Superior Court of Canada or of any province, or who is a barrister or advocate of at least ten years' standing at the bar of any province."

D'Arcy Scott, a prominent lawyer and the mayor of Ottawa, was appointed the Assistant Chief of the Board. Simon J. McLean, the political economist who had written the railway reports that had formed the basis for Blair's bill to create the Railway Board, was another worthy appointment. The third was Thomas Greenway, who had been Premier of Manitoba from 1887 to 1900, and for a time its Agriculture Minister, and who had firsthand knowledge of the West's attitude to railway rates. Greenway, however, was 70; he took ill upon arrival in Ottawa and died without ever sitting on the Board.

On May 19, 1909, a further amendment to the *Railway Act* gave the Board of Railway Commissioners jurisdiction over electric power rates. The Board, with its increasing workload and growing staff, began to lobby for larger quarters. (Since its early days, it had offices and a court-room at 64–66 Queen Street in Ottawa.)

A Railway Grade Crossing Fund was introduced in 1909, to be administered by the Board with an annual injection of $200,000 from government, which would help provide devices like signs, lights and fencing to protect the public at railway crossings.

In the Annual Report of 1910, the Accident Branch stated: "Accidents for the period ending March 31, 1910, would be a record (low) had it not been for the unfortunate accident at Spanish River."

A CPR train travelling from Montréal to Minneapolis derailed on January 21,1910, about 37 miles west of Sudbury, Ontario. According to the weekly newspaper, the Renfrew Mercury, "at least half a hundred human beings had been hurled to immediate death or almost immediate destruction when a train, called the Soo Express, left the rails on a straight piece of track just east of the bridge over the Spanish River."

"The engine, tender, mail, express and baggage cars remained on the rails and the second-class car narrowly escaped going off where the rails spread." However, the next second-class car swung around to hit the bridge and burst into flames. "Following these (cars) came the diner and the first-class car, which plunged downward into the river on the north side of the bridge. The sleeper following plunged down an embankment twenty feet high, and turned over on its side at the edge of the ice." The death toll was reported at 42, though newspaper reports speculated that some bodies would never be recovered from the ice-bound river. Twenty people were injured.

Six weeks later, there was another dreadful accident. On March 4, a sudden avalanche killed 62 CPR workers west of Rogers Pass. The workers had been clearing the tracks of snow from an earlier avalanche, according to a Vancouver Province report the next day. They were buried in snowbanks more than twenty feet high. The train's engine, sitting on the tracks, was overturned by the impact. There were no survivors.

The Board dealt with other safety concerns. In March 1911, it issued a circular to the attorneys general of the nine provinces. "During 1911, 140 persons were killed and 69 injured while trespassing on railway property. Companies are doing their utmost to prevent this unnecessary killing... but when they prosecute... many magistrates look upon the matter as so trivial that it has been found most difficult to obtain convictions. Unless offenders are prosecuted, it will be impossible to lessen this death rate."

In November 1911, the Board of Railway Commissioners and its staff, now numbering 63, moved to the newly constructed Grand Trunk Railway Station building at the corner of Rideau and Elgin Streets.

Meanwhile, shippers and railways continued to bicker about the various freight rates charged in different regions and for different commodities. Hopes were diminishing that the two new transcontinental railways would

eliminate the imbalance in rates. The Grand Trunk and Canadian Northern were both struggling under the financial burden of their expansion projects, while Canadian Pacific, with good management, was continuing to operate at a profit.

In 1910, boards of trade in the Western provinces had raised an outcry against what they called "discriminatory freight rates" and Chief Commissioner Mabee began an investigation into the rates and the so-called mountain scale. But Mabee didn't get a chance to finish his task. On April 29, 1912, while presiding over a sitting of the Board in Toronto, the robust 52-year-old Chief Commissioner suffered an appendicitis attack and died on May 6.

Henry L. Drayton, a distinguished lawyer, left his job as counsel for the City of Toronto to replace Mabee on June 29. He was just 43, but already had made an impression in Canada's legal community. Drayton quickly set to work on the freight rates case. By November 24, 1913, hearings were wrapped up and a decision was issued on April 6, 1914.

The Board found that although the higher freight rates in Western Canada might be discriminatory, they were justified by the greater competition that the railways faced in the Eastern provinces and that the rates were, in fact, reasonable.

The Manitoba Free Press in Winnipeg ran this headline on April 8, "RAILWAY COMMISSION REFUSES WESTERN DEMAND FOR EQUALITY OF RATES WITH EASTERN CANADA" and went on to explain: "The lowest scale in the West, namely the Manitoba standard tariff, will apply to the other two Prairie provinces and the British Columbia lake section. A somewhat higher but decreased standard is to apply to the Pacific section."

Although Manitoba was unhappy with the decision, others in the West gave it a warmer reception.

The Regina Leader was full of praise: "The Board of Railway Commissioners, and particularly its chairman, Mr. H.L. Drayton, are deserving of credit for the comprehensive manner in which they have dealt with what was admittedly a complicated and difficult problem. The creation of the Railway Commission was one of the best acts of the Laurier governmer t. It has revolutionized railway matters in Canada."

The Calgary Herald noted "the great advantage of having a permanent Board of experts on the job." A large photograph of the handsome Chairman Drayton was carried on the front page, with a caption that explained, "This is the man who made the decision," as if he was particularly deserving of gratitude.

Meanwhile, the Board's staff was dealing with other urgent matters. Fires had been a persistent hazard along the railway lines, especially in forested areas, and on January 1, 1913, the Board appointed a full-time fire inspector.

"A condition of unusually severe drought obtained during the spring and summer season of 1914," the Annual Report for that year stated. "A total of 1,346 fires are reported as having started within 300 feet of the railway track, throughout the Dominion, during the fire season of 1914. These fires burned over a total area of 191,770 acres, of which 49,326 acres were young forest growth... and 107,496 were merchantable timber." Of the 1,346 fires, 904 were reported to have been caused by railways. The Board issued orders to clear brush from rights of way, and to install fireguards. The Board also began to study the sparking hazards presented by certain types of coal. It suggested that oil-burning engines were less likely to emit sparks.

The Grand Trunk Pacific had completed its tracks from Prince Rupert to Winnipeg on April 7, 1914. The Canadian Northern wouldn't finish construction of its transcontinental route until 1915. Both companies were struggling financially and made repeated pleas for government aid.

Then, as Canadians moved through the sultry days of the summer of 1914, an ominous rumble could be heard from across the Atlantic. German troops were charging through neutral Belgium in their advance on France. Great Britain issued an ultimatum for Germany to withdraw from Belgium. When the ultimatum's deadline expired on August 4, Britain declared itself at war. Canada followed suit, and suddenly—almost overnight—the country's domestic problems were shoved aside.

The hopes of the debt-laden Grand Trunk and CNR for more government support or for foreign investment evaporated with the onset of war. The *War Measures Act* of 1914 conferred emergency powers on the federal cabinet. The whole machinery of government was directed to the war effort, and gradually all facets of Canadian industry and trade—from food and clothing to fuel—fell under special regulation. As the years dragged on, the cost of supporting the war took its toll and shortages developed.

The human sacrifice was tremendous as more and more soldiers signed up for service. In its annual reports during the war years, the Board of Railway Commissioners carried its own honour roll, listing employees who had joined the Canadian Expeditionary Forces Overseas. Canada's workforce shrank; at the same time, industries slowed peacetime-style production, shortages developed and prices rose. Workers at home, seeing

themselves at an advantage with the reduction in manpower, demanded higher wages and prices continued to climb.

In 1915, the railways applied for rate increases in Eastern Canada, and in 1916 the Board granted their demands. The railways themselves sought remedies to their financial woes. On October 23, 1917, the Canadian Railway Association for National Defence was formed, and railways began co-operating to avoid duplication of services and to deal with rail-car shortages.[11]

In its annual reports during the war years, the Board of Railway Commissioners carried its own honour roll, listing employees who had joined the Canadian Expeditionary Forces Overseas.

As the price of the First World War mounted, the Board of Railway Commissioners granted further nationwide railway rate increases in 1917. But the Western provinces and agricultural organizations appealed the decision to the government. Prime Minister Robert Borden responded by making the increase effective for only one year after the war, and by imposing a war tax on CP, which was still managing to keep its accounts in the black. The increase went into effect in March 1918.

A few months later, in July, the railways asked for another rate increase, this time because U.S. rail workers had won a significant increase in wages and their Canadian counterparts were threatening to strike. This time, the increase was issued by Borden's government upon the Board's recommendation.

The increases came too late, however, for the Grand Trunk and the Canadian Northern. Both railways teetered near bankruptcy. In 1915, the Grand Trunk had reneged on the deal made with Laurier over a decade earlier to take over the National Transcontinental, which had been completed on June 1, 1915, with government funds. It also offered to hand over its Western subsidiary, the Grand Trunk Pacific, to the government.

In May 1916, Borden appointed a Royal Commission on Railways. He chose the Chief Commissioner Drayton from the Board of Railway Commissioners to serve on the royal commission along with W. M. Acworth, a British railway economist, and A.M. Smith, president of the New York Central Railway. Their findings were released in May 1917. Although Smith dissented, Drayton and Acworth agreed that the CN, the Grand Trunk and the Grand Trunk Pacific should be united into a single national

railway with other railways that the government already owned, including the Intercolonial.[12]

A revised *Railway Act* of 1919 provided for the incorporation of the Canadian National Railways Company with a board of trustees to oversee its management. By 1923, with the addition of the Grand Trunk and Grand Trunk Pacific, the amalgamation was completed and the Canadian National Railways system was in operation.

The war alone could not be blamed for the failure of the competing railways. Over-building and duplication of services had crippled them with debt. The enormous growth that had been anticipated in the West at the turn of the century had not materialized. Immigration had been curtailed by the war, as had industrial development.

The war had taken a terrible toll on Canada. When peace finally arrived, the country was weighed down with enormous debt, high inflation and shortages in food and other staples. Its industries were in disarray. It had lost a large part of its workforce on Europe's battlefields. Many of those who came home were maimed in body and spirit.

The Winnipeg General Strike, in 1919, lasted from May 15 to June 25, involved more than 30,000 workers, and resulted in a violent clash with the Royal NorthWest Mounted Police. Thirty people were injured and one died. Other strikes broke out across the country that summer.

At the Board of Railway Commissioners, changes were afoot. Chief Commissioner Drayton had been granted a knighthood for his war effort. On August 1, 1919, he left the Board to become finance minister in Borden's Union government. The next day he was replaced by Frank Carvell, who had just jumped ship from his post as Public Works Minister.

The new chairman was popularly known as Fighting Frank Carvell. He had none of Drayton's polish or charm. At 57, he was a lawyer and a politician who, after a brief excursion to the New Brunswick legislature in 1899, had resigned to run federally. He lost in the election of 1900, but won in 1904 and sat with Laurier's Liberals. He then broke with Laurier over the conscription issue and joined Borden. Carvell was brusque in demeanor, a legacy from his early training in the Canadian militia, and had a reputation for being outspoken and feisty. His character was perhaps not ideal for a judicial position.

The railways continued to seek increases to their rates. Although the CPR was still operating in the black, the higher cost of labour and fuel was hurting all the railways. When Arthur Meighen's

Conservatives took over the government on July 20, 1920, there was an application from the railways for a 35 per cent advance before the Board of Railway Commissioners. But objections had been raised by shippers and regional interests.

Carvell called for a Board hearing in Ottawa for August 10. He refused requests to hold hearings around the country on the issue. An article in the Manitoba Free Press on August 6, 1920, offered some reaction to Carvell's decision: "Curtly declining to consider the request of the Calgary board of trade for a Western sitting of the Railway Commission before applications for rates increases are disposed of, and charging his telegram 'collect,' Hon. Frank B. Carvell, chairman of the Railway Commission, wired the Board yesterday as follows, 'Telegram received. All principles therein set forth can be argued in Ottawa as well as in the West.' "

The Free Press story continued, "His lack of courtesy, and his departure from the universal business practice of prepaying messages of this character, cause widespread comment."

Carvell wrapped up the rates hearing by August 21, and issued a judgment on August 27, raising rates between 35 and 40 per cent. Provincial, municipal and shipping representatives appealed to the government. Prime Minister Meighen asked the Board to review its decision, although he didn't raise any real objections to it. Upon review, the Board restated its decision. The Board was displaying its independence and resistance to political pressure, a laudable response, but the shippers weren't appeased.[13]

In the spring of 1921, at the request of Cabinet, Carvell set out with Commissioner A.C. Boyce to hold hearings in Western Canada on rate equalization, that is, charging shippers the same rates no matter in what part of the country they did business or what commodity they shipped. The hearings that followed revealed just how impossible an equalization scheme would be in a country with so many diverse regional interests. It was becoming painfully obvious that there would be no satisfactory solution, within the Board's regulatory powers, to the divergent regional interests and the profit objectives of the railways. Carvell, for his part, made some public speeches defending previous Board decisions, and was criticized for expressing his opinions so openly. He was straying from the impartiality required in his position.[14]

The governments of Arthur Meighen and his successor, William Lyon Mackenzie King, continued to grapple with the equalization of freight rates. At the same

time the Canadian economy entered a downturn that lasted into the mid-1920s. The railways reduced some rates of their own accord and the railway commission lowered some more.

In 1922, the government appointed a special committee to study the Crowsnest Pass Agreement of 1897, in which the CPR had agreed to certain rate reductions. The committee restored some parts of the original Crow agreement—which had been lifted during the war—to reduce rates for shippers.[15]

In 1923 the Board, at the request of cabinet, reduced railway rates on grain exports from Vancouver.

On August 9, 1924, Frank Carvell died amid a clamour for an investigation of the Crow rate.

Prime Minister Mackenzie King appointed Harrison A. McKeown, the chief justice of New Brunswick's Supreme Court, to replace Carvell. McKeown had served in the New Brunswick legislature as Solicitor General and Attorney General. In 1908, he was appointed a justice of the province's Supreme Court and later Chief Justice. He had also taught law, and had been dean of the law faculty at the University of New Brunswick from 1922 to 1924. McKeown was 61 when he joined the Board and he soon found problems of his own.

In October, after a seven-day hearing, the Board decided to help the railways by dispensing with the Crowsnest Pass Agreement, despite the 1922 statute that had reinstated the relatively low Crow rate on grain.

An appeal to the Supreme Court by the Western provinces resulted in a ruling in 1925 that the Board couldn't drop the Crow rate. The railways could, however, use the narrow interpretation of the agreement as set in 1897. In response, King's government stepped in to cancel the Crow-based rates, except those on grain and flour. Parliament also ordered the Board to hold a general inquiry into other rate issues.[16]

On September 2, McKeown and Commissioner Frank Oliver, a Westerner who had founded the Edmonton Bulletin, approved fixing the grain rates to Vancouver based on the Crow rate. They did this despite the opposition of three other Board members, who had made a decision on the same issue in 1923. Simon J. McLean, who had been with the Board for 17 years, A.C. Boyce and Calvin Lawrence, were concerned, in fact, by the lack of impartiality in McKeown's decision. McLean summed up their objection "that fairness and reasonableness of the rate is to be determined on the facts after due enquiry; that the order was issued on a record partially heard and incomplete".[17]

A new method of answering the needs of the shippers and the railway companies was found in the *Maritime Freight Rates Act* that was adopted in 1927. The Act reduced by 20 per cent the local tariffs and rates on freight originating in the Maritimes and bound for other parts of Canada. The Act also allowed for the compensation of railways for any losses resulting from the reductions. The Board was given the task of determining the annual compensation for the railways.

Also in 1927, the Railway Board issued a decision in the General Rates Investigation by which it maintained the higher mountain tariff and transcontinental rates to interior points; it also ordered a lower rate on grain over the Canadian National route from the West to Québec City, and required railways to adopt a more liberal interpretation of the 1925 grain legislation.

In 1929, approval of tolls for international bridges and tunnels was added to the Board's jurisdiction.

In the Annual Report for that year, the Board stated that the fire season was one of the worst seen in 40 years in the Prairie provinces. What the report described as a "long period of extreme drought and high winds in the West" resulted in a poor grain crop that fall.

There was more bad news to come. At the end of October, the Wall Street stock market suffered a drastic fall in values. On the same day, the Winnipeg Grain Exchange was hit by falling prices. The Great Depression had arrived. Hundreds of thousands of Canadians were unemployed, some starved, others lost their homes, and families were broken apart.

The government looked for ways to offer assistance. By 1933, more than a million Canadians were on government-funded relief. Make-work projects were established to give jobs to the unemployed. Among the projects were several supported by the Railway Grade Crossing Fund. From 1930 to 1938, the government increased its financial allotment to the Fund, which had been administered by the Board since 1909, to contribute to safety improvements at highway crossings, now with the added objective of providing work.

The railways also made use of government relief funds to clear the railway rights of way. A huge clearing effort in 1936 led to this report from the Board's fire inspector: "During the season of 1936 the railways... carried out a large amount of right-of-way clearing with special gangs recruited from the ranks of the unemployed who had heretofore been domiciled in labour camps throughout the country. This work will have beneficial results in greatly reducing the fire hazard."

The next year, the fire inspector reported, "A minimum of major clearing of rights of way was carried on during 1937. Work in the previous year accounted for 1,700 miles, on both sides of the tracks." To no one's surprise, the number of fires along railway lines was greatly reduced that year.

Meanwhile, McKeown retired on March 1, 1931, as chief of the Railway Board. Charles P. Fullerton, a justice of the Manitoba Court of Appeal, was appointed on August 13, 1931 to replace him.

In November, in the depth of the Great Depression, R.B. Bennett's Conservative government appointed a royal commission to look into the condition of Canada's transportation system. Mr. Justice Lyman Duff, of the Supreme Court of Canada, was named head of the commission. The Canadian National Railways system was suffering financially and the government sought a solution to the public railway's problems.[18]

In 1932, Sir Henry Thornton resigned as head of the CNR, a position he had held for close to ten years, amid rumours of lavish spending. The next year, the government set up a three-member board of trustees to govern the CNR, and asked the 64-year-old Fullerton to head the board.[19]

At the same time, the government adopted the *Canadian National-Canadian Pacific Act* of 1933 to encourage co-operation and co-ordination of the railway system. In the coming years, the two railways, crippled by the economic standstill and loss of customers, would agree to pool certain passenger services, and eliminate unprofitable duplication of services.

By the mid-1930s air travel was becoming more common with several small airline companies operating in Canada.

In 1933, the Board of Railway Commissioners assumed jurisdiction over the abandonment of rail lines, in which they were given discretion to weigh the railways' financial responsibilities against the users' transportation needs.

During 1934 and the first half of 1935, no chief was appointed to the Railway Board, and the position was temporarily filled by Assistant Chief Commissioner Simon J. McLean, who had been one of the original designers of the Board, and now had served on it for more than 25 years.

On August 12, 1935, Hugh Guthrie took over as Chief Commissioner. Guthrie was a lawyer from Guelph, Ontario, with a long career in politics. He had entered

the House of Commons in 1900 and sat with Sir Wilfrid Laurier's Liberals until the conscription bill of 1917, when he had moved to Borden's Union government, and later to the Conservatives.

After Arthur Meighen resigned as Conservative leader, Guthrie had been a frontrunner in the 1927 leadership campaign. At the convention, Guthrie was the first candidate invited to speak. In a fateful slip-of-the-tongue, however, he had announced: "Ladies and gentlemen, I welcome this, the greatest Liberal convention in all history."[20] R. B. Bennett would go on to win the leadership race and to become prime minister. It was now Bennett's government that appointed Guthrie in 1935 to the Board of Railway Commissioners. Guthrie was 69 years old, and the Board had entered its fourth decade.

Railways were no longer the only means of transporting freight or passengers across the country. Road construction—including major projects like the Trans-Canada Highway—and technological advances were making motor vehicles a viable source of competition.

The civilian aviation industry had also been developing in Canada since World War I. Bush-flying had long been an accepted method of carrying passengers and goods to areas of Canada's North where no other transportation was available.

By the mid-1930s air travel was becoming more common with several small airline companies operating in Canada.

CSTM/CN000246

People, airplanes and the R.100 at Saint-Hubert, Quebec
August 1930

In 1935, a plan for a national airline was being considered by Bennett's government. However, a fall election brought the Liberals back to power and Prime Minister William Lyon Mackenzie King put the transportation portfolio into the hands of Clarence Decatur Howe.

Howe had been born in the United States and trained as an engineer. In Canada, he had made a successful business of building grain elevators. As the Minister of Railways, Howe disbanded the board of trustees that had been overseeing the Canadian National Railways, and dismissed Fullerton, the former Chief of the Board of Railway Commissioners.

Then he set about reforming Canada's transportation system. The *Transport Act* of 1936 created the first federal Department of Transport with Howe at its helm. The department consolidated the functions of three departments: Railways and Canals, the Civil Aviation section which had been under the umbrella of National Defence, and the Marine Department.

In 1938, the *Transport Act* was passed creating the Board of Transport Commissioners from the old Board of Railway Commissioners.

The era of railway supremacy had ended. It was time to move on.

Symbolic of that change were two retirements announced in the final Annual Report of the Board of Railway Commissioners: Simon J. McLean, who had written the reports at the turn of the century that had assisted A.G. Blair in designing the *Railway Act* of 1903, retired as Assistant Chief Commissioner to become a technical adviser. And A.G. Blair Jr., the son of the founder and first chairman of the Board, retired as legal counsel on November 28, 1938. He had been with the Board since 1904.

Notes for Chapter One

The Board of Railway Commissioners' annual reports (1906 to 1937) were the main source of information for this chapter. House of Commons Debates were consulted for details about parliamentary discussions and policy statements. Newspapers were also used as noted in the text.

1 The Ottawa Citizen, February 11, 1904, reported on the first hearing of the Board of Railway Commissioners.

2 The limitations of the Privy Council's Railway Committee are discussed in W.T. Jackman's Economics of Transportation, p. 659–660, and Ken Cruikshank's Close Ties, p. 57–64.

3 Two histories that describe the early transportation system in British North America and in the first years after Confederation are Oscar D. Skelton's The Railway Builders, and G.P. de T. Glazebrook's A History of Transportation in Canada, Volumes I and II.

4 Accounts of the development of Canada's freight rate structure can be found in A.W. Currie's Economics of Canadian Transportation, Ken Cruikshank's Close Ties and W.T. Jackman's Economics of Transportation.

5 Ken Cruikshank, Close Ties, p. 48.

6 The Dictionary of Canadian Biography, Volume XIII, (1901–1910) describes A.G. Blair's political and personal life. Mrs. Blair's social skills are mentioned in Sandra Gwyn's The Private Capital.

7 Cruikshank, Close Ties, p. 65.

8 Joseph Schull, Laurier, p. 422.

9 Ibid, p. 441–444.

10 Biographical information about Albert C. Killam and his successors on the Board of Railway Commissioners can be found in Annual Reports and in various editions of Who's Who in Canada.

11 Cruikshank, Close Ties, p. 135.

12 Jackman, Economics of Transportation, p. 688–9.

13 Both A.W. Currie's Economics of Canadian Transportation and Ken Cruikshank's Close Ties deal at some length with various freight rate decisions.

14 Cruikshank, p.151–3.

15 Cruikshank, p.164.

16 Cruikshank, p.186–9.

17 Board of Railway Commissioners' Annual Report, 1925.

18 A.W. Currie, p. 448–9.

19 Donald MacKay, The People's Railway, A History of Canadian National, p.114.

20 John G. Diefenbaker, One Canada, Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker, p. 156.

Chapter One cover photo:
Grand Trunk Railway "Ten Wheeler" steam locomotive No. 986, 1900
CSTM/CN003833

CHAPTER TWO

ENGINES OF CHANGE

THE BOARD OF TRANSPORT COMMISSIONERS 1938 TO 1967

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

July 1, 1942, Canadian Pacific Air Lines started operations.

•

August 1950, railway unions held the first nationwide strike in Canada– legislation was passed to send the strikers back to work after nine days.

THE BOARD OF TRANSPORT COMMISSIONERS 1938 TO 1967

As Canada approached its 71st birthday in the spring of 1938, newspapers delivered daily reports of the latest skirmishes in Spain's civil war and of the growing menace of fascism as Adolf Hitler's shadow crept ominously across Europe.

At home, the national economy was shaking off the lethargy that had gripped it for almost a decade in the Great Depression.

On May 17, the Canadian Press reported that "more than 585,000 motor vehicle licences have been taken out in Ontario this year, 61,000 more than in the same period last year."

A few days later, the Ottawa Citizen reported that "three days ahead of schedule, the Dibblee Construction Company started work this morning on grading Uplands Airport for Trans-Canada Air Lines, preparatory to laying two runways... Work on the airport is being rushed so that the runways will be ready by June."

On July 2, the Citizen reported that the federal Cabinet was still working, although Parliament had been prorogued the day before, on the Dominion holiday. "Governor General Lord Tweedsmuir was on hand for the prorogation ceremony at midnight Thursday night (June 30) but when it was found impossible to wind up business by that time, Prime Minister Mackenzie King advised him not to postpone his vacation trip to England... Mr. Justice Cannon, acting as deputy to the Governor General, prorogued the session at 3:40 p.m. (on July 1)."

C.D. Howe oversaw the creation of Trans-Canada Air Lines, the country's first publicly owned airline, as a subsidiary of the publicly owned Canadian National Railways, and with a monopoly over the international and transcontinental routes, and over airmail service.

The House had been occupied with the passage of several bills in its last days before the summer break. One of the bills passed was the *Transport Act*, which created the Board of Transport Commissioners with authority over inland waterways and airlines, along with jurisdiction over railways, telegraphs, telephones, and express companies, inherited from its predecessor, the Board of Railway Commissioners.

The press made little mention, during those formative days, of the man who had directed the Board's creation. But for the next 19 years of its existence the Board of Transport Commissioners would constantly be aware of C.D. Howe's presence and of his power over transportation policy.

Howe was 49 years old in 1935 when he won the Port Arthur riding in Northwestern Ontario. Mackenzie King, recognizing him as a shrewd, tough-minded businessman, pulled him into his new cabinet.[1]

By 1938, as the Minister of Transport, Howe had made major policy changes to the transportation industry. He had no patience, however, for the political life and he made no bones about it. A typical remark was: "I don't think I'm doing anything useful when I sit in the House and listen to the kind of blather that's being talked here."[2]

Despite his shortcomings in diplomacy, Howe was one of Mackenzie King's most successful cabinet ministers. In 1937, he had spearheaded the organization of operating and ground services for Canada's first transcontinental air system. He then oversaw the creation of Trans-Canada Air Lines, the country's first publicly owned airline, as a subsidiary of the publicly owned CNR, and with a monopoly over the international and transcontinental routes, and over airmail service. Throughout his political career, TCA would remain Howe's favourite project.

According to the *Transport Act*, the Board was given authority over air and water transport, but its powers over these two modes were much more limited in scope than over railways. For instance, with inland water transportation, the Board had jurisdiction over licensing and rates, but not over other matters. In the aviation sector, the Board had power of approval for licensing and rates for air service between specified points in Canada, or between specified points in Canada and outside, but the actual points and places of its jurisdiction would be determined by cabinet.

CSTM/CN000256

A TCA crew aboard a Canadair DC-4M North Star, 1950

The *Transport Act* also gave the Board the power to approve agreed-upon charges between carriers and shippers. This section of the Act allowed the heavily regulated railways to compete in specific areas with the unregulated truckers, for instance, by making agreements for special rates with large-volume shippers for a minimum quantity of freight.

The new Board continued with the same commissioners who had been appointed to the previous Board, and with the same staff.

The Annual Report of 1939 describes the added workload: "A great deal of correspondence, discussion and detailed work has been necessary in respect to the licensing provisions of the *Transport Act*, particularly so in respect to aviation," wrote W.E. Campbell, director of the Traffic Department. "A large amount of educational work has been necessary in the preparation and the filing of tariffs; also, it has been necessary to investigate alleged violations of licences, tariffs, etc., much of which might have been avoided had there not been such an extraordinary lack of co-operation among the various companies, and a greater appreciation of the necessity to comply with the principles laid down in the Act."

The Annual Report made no mention of the cataclysmic events of the late summer of 1939 that would take Canada into another world war. For several years, tensions had been building in Europe as Germany's Hitler led a campaign of aggression against neighbouring countries. In 1938, there were plans afoot for a British Commonwealth Air Training program to be set up in Canada. When Hitler invaded Poland in the fall of 1939, there was no turning back. On September 10, 1939, Canada declared war on Germany.

In the 1940 Annual Report, Chief Engineer D.G. Kilburn wrote that besides the normal work of the department, "war conditions have imposed additional duties. Many new industrial war plants and air fields have been constructed and existing plants enlarged. The consequent increased traffic on the railways brought about additions to existing railway track facilities and, to meet growing war-time demands for railway transportation services, further additions are under consideration. These increased facilities involve examination, inspection and approval."

World War II created a boom in Canada's transportation industry. By the second year of the war, CNR reported revenues of over $300 million and, for the first time in many years, it wasn't dependent on the public purse.[3]

Meanwhile, the approval of freight rates was removed from the Board's jurisdiction during the war. As noted in the Annual Report of 1941, "Order in Council P.C. 8527 of November 1st, 1941, imposed restrictions upon the rates charged for transportation and communication services. The facilities of this department are being utilized to assist the Wartime Prices and Trade Board in carrying out the provisions of the Order in Council." The government froze prices and wages to the level prevailing between September and October 1941.

As the Board reiterated in later war-time reports, "There can be no increase in any rates or charges for transportation of goods or passengers... without the concurrence of the Wartime Prices and Trade Board."

Meanwhile, the Board carried on with its regular duties of issuing licenses, approving abandonment and construction of railway lines, administering the Railway Grade Crossing Fund, and investigating railway accidents and fires.

On November 3, 1939, Hugh Guthrie, the Board's chief commissioner, died at the age of 73. Guthrie's successor was Colonel James Albert Cross who had been Saskatchewan's attorney general from 1922 to 1927, under two Liberal premiers. In World War I, he had served as an officer with the 28th Battalion and had been made a companion of the Distinguished Service Order.

On April 1, 1940, the Ottawa Journal described Cross as "a modest soldier-lawyer, who once was elected to the Saskatchewan legislature without making a single speech" and "at 63, he looks a good ten years younger."

On April 9, C.D. Howe became Minister of Munitions and Supply, a department specifically created to give the government control over industry during the war years. He also kept the post of Minister of Transport.

Throughout his career, Howe maintained a protective interest in Trans-Canada Air Lines. He considered the airline his own creation, and watched closely any Board decisions that affected the air industry. (In fact as late as June 20, 1950, when Howe was Minister of Trade, Opposition Leader George Drew passed a motion in the House of Commons to have jurisdiction over TCA turned over to the Transport Minister, and out of Howe's control. The motion was voted down.)

The Board's role in aviation was unclear from the first. The *Transport Act* stipulated that the Board had jurisdiction over points and places that were specifically named by cabinet. In several instances, when the Board made a decision regarding an air licence, the cabinet overruled the Board by "unnaming" the route, and thus removing it from the Board's jurisdiction. Also, if the Board turned down a licence for an air operator to fly to a place which had been named by cabinet, the ruling could be circumvented by the air operator flying to an "unnamed" place near the named place.[4]

Soon after TCA was created, Canadian Pacific Railways, which briefly had been included in a proposal to create the national airline, decided to create its own air service. On July 1, 1942, Canadian Pacific Air Lines started operations. It had bought up several air routes from smaller operations, and with Board

approval had air licences that expanded its territory into several markets.

One of its purchases was an air company that flew between Victoria and Vancouver. At the time, TCA didn't fly between the two cities because there wasn't a proper landing site at Victoria for its larger planes. But when an airport was built that TCA could use, it applied to the Board of Transport Commissioners for a licence to deliver mail and provide passenger service to Victoria.

The Board was faced with a difficult decision that would, on the one hand allow the duplication of services, and on the other hand block the publicly owned TCA from fulfilling its transcontinental mandate. The Board ruled that TCA could deliver mail between Vancouver and Victoria and also that it could provide air passenger service, but only as a continuation of its transcontinental route. That left the local passenger service, which represented the majority of the traffic, to Canadian Pacific Air Lines.[5]

In the House of Commons, on June 11, 1944, Howe expressed his opinion of the Board's performance: "The Board of Transport Commissioners is bound by the *Transport Act* and is concerned chiefly with railway problems. The effect of the administration of the Board was this. In 1938, when the Act was passed, there were a great number of independent air operations in this country. Four years later, there was only one independent air operation. Every other air operation in the Dominion was owned and operated by the railway companies." Canadian Pacific, under Board approval, had bought more than 40 air operations in those years. Howe was concerned that the private railway company had been allowed to purchase such a large share of the domestic air services.

On the matter of the Victoria-Vancouver route, Howe said: "The Board ruled that Trans-Canada Air Lines must operate from Vancouver to Victoria with empty seats, because there was another air operation connecting the two centres. The fact that the other operation was overcrowded and could not begin to handle the traffic, and could not obtain planes sufficient to carry the traffic did not weigh with the Board."

On September 11, 1944, the *Transport Act* was amended to provide for "the removal of commercial air services from the jurisdiction of the Board of Transport Commissioners."

The *Aeronautics Act*, at the same time, created a new Air Transport Board to provide licensing and regulatory functions. In the House of Commons, Howe explained the new *Aeronautics Act*: "A much more scientific as well as a fairer method, a method more in keeping with the supremacy of Parliament is being adopted."

Mackenzie King had made an earlier policy statement about the airline industry. "Competition between air services over the same route will not be permitted," he had baldly stated in the House of Commons on April 2, 1943. And although he had added that there would be areas where private enterprise would participate, Mackenzie King made it clear that the government's air policy was to effect for Canada "a freedom of action in international relations because it wasn't limited by the existence of private interests in international air services." At the end of World War II, the government wanted to control the air industry and ensure its development, avoiding the problems the railway industry had suffered at the hands of private enterprise.

Mackenzie King had made an earlier policy statement about the airline industry. "Competition between air services over the same route will not be permitted," he had baldly stated in the House of Commons on April 2, 1943.

The Air Transport Board's role was clearly laid out in the Act as an administrative body, subject to close ministerial control. The Air Transport Board could issue licences and regulations, but only subject to the approval of the Minister of Transport. Also, the Air Transport Board was responsible for recommending policy changes to the Minister. In effect, it had none of the independence of the Board of Transport Commissioners.

Another policy change introduced by C.D. Howe involved ownership of the airlines by the railways. On March 17, 1944, Howe stated: "It is becoming obvious that ownership of airways by our competing railway systems implies extension of railway competition into transport by air, regardless of the government's desire to avoid competition between air services. The government has decided that the railways shall not exercise any monopoly of air services. Steps will be taken to require our railways to divest themselves of ownership of airlines to the end that, within a period of one year from the ending of the European war, transport by air will be entirely separate from surface transportation."

The effect of requiring the CPR to divest itself of the Canadian Pacific Air Lines would be considerable expense and time spent on the reorganization. As was apparent in this and other policy statements, Howe was determined to advance the cause of the publicly owned Trans-Canada Air Lines at the expense of private enterprise. (The divestiture policy was reversed, however, in 1946 and CPR was allowed to keep its airline.)

The first chairman of the Air Transport Board was R.A.C. Henry, who had worked for CNR and had been deputy minister of Railways and Canals in 1929 to 1930. In 1940, he had assisted in the development of the Department of Munitions and Supply. The two other members were Air Vice Marshall Alan Ferrier of the Royal Canadian Air Force, an aeronautical engineer, and J.P.R. (Roméo) Vachon, a pioneer in the Canadian aviation industry with experience in both flying and aeronautical engineering.

In future years, many of the members appointed to the Air Transport Board were drawn from the civil service. This practice reinforced the already close relationship between the Board and government.[6]

The Air Transport Board was not required to submit its own annual reports, another indication of its lack of autonomy. However, it did issue one report for the period September 11, 1944 to December 31, 1946. That document was directed to the Minister of Reconstruction and Supply, a new position created for C.D. Howe in late 1944.

That Air Transport Board Annual Report, which was published in 1947, clearly advanced the government's thinking: "In accordance with laid down policy, direct competition is not permitted on scheduled air routes. The reason is that, at the present stage in the development of air transportation in Canada, the volume of traffic is such that there is not room for competing services and it is considered uneconomical to try to divide the small available business between two or more carriers. While at some later date a policy of competition might be justified, at the present time it would be disastrous and is considered to be against the public interest."

As Minister of Reconstruction, Howe had a mandate to direct the post-war reorganization of industries and manpower. He still held the portfolio for Munitions and Supply, and was on his way to earning the sobriquet "Minister of Everything."

Howe was also still in a position to direct transportation policy after the war. The Board of Transport Commissioners' Annual Report, covering the period of 1945, stated: "During the year the Board of Transport Commissioners was asked by the Department of Reconstruction to make a survey of possible railway crossing eliminations at certain priority points throughout Canada, having in mind public convenience and necessity, together with possible post-war employment."

A Bureau of Transportation Economics was created in 1946 to provide economic and statistical studies for both the Board of Transport Commissioners and the Air Transport Board.

Wage and price controls were dropped at the end of the war, and soon a clamour for higher wages was heard. In 1946, both the Canadian National and Canadian Pacific railways raised their wages in response to union agitation.[7]

Inevitably, the Railway Association of Canada, representing CNR and CPR, applied for a general increase in freight rates to offset the increased operating costs and declining volume of post-war traffic. After 150 days of hearings, the Board rejected the railways' application for a 30 per cent increase.

On March 30, 1948, the Board settled on an increase of 21 per cent, using a cost-revenue methodology. Seven of the nine provinces (not Ontario or Québec) appealed the decision to cabinet, claiming the Board had lost the public's confidence by its methodology. While the government reviewed the decision, it asked the Board on April 7, 1948, to conduct a general freight rates investigation. Meanwhile, the Railway Association sought another 20 per cent increase from the Board.[8]

On June 30, 1948, Chief Commissioner Cross, now 72, in poor health and worn down by the contentious freight rates issue, resigned. There was nothing in the local papers on July 1, 1948, about Cross's resignation—or about his replacement, Justice Maynard Brown Archibald. The big news on that day was Prime Minister Mackenzie King's announcement in the House of Commons that he would be retiring.

Justice Archibald had been appointed to the Supreme Court of Nova Scotia in 1937, and was appointed to the Exchequer Court of Canada on the same day that he was appointed to the Board of Transport Commissioners. The Board's Annual Report for 1948 explained that an amendment to the *Railway Act* that year provided that the Chief of the Board of Transport Commissioners would be a judge of the Exchequer Court (now the Federal Court).

Meanwhile, the Board continued to hear the Railway Association's second request for a freight rate increase. The Board decided to give an interim increase of 8 per cent on July 27, 1948. CPR appealed to the Supreme Court and the Court ruled that the Board should make a final decision.

In October 1948, the government rejected the appeal by the provinces in what came to be known as the 21 per cent case, the rate increase originally approved by the Board in March 1948, and asked the Board to review its decision. The government also decided to set up a royal commission to study transportation. In January 1949, W.F.A. Turgeon, formerly a judge in Saskatchewan, was appointed to head a royal commission that would study freight rates and transportation policy.

And the Board, following the Supreme Court order, authorized a freight-rate increase of 16 per cent, but again the Railway Association returned, claiming the Board had miscalculated the shortfalls. The Board's final decision was a 20 per cent increase announced on July 27, 1949.

In 1948, the Board had also dropped the mountain scale (established in 1914 as a higher railway rate for traffic in the Rockies) in response to an application from British Columbia.

It was a tumultuous time for the railways and by extension for the Board of Transport Commissioners. The combination of fierce competition from trucking and air operations exacerbated by higher operating costs was putting extreme pressure on the railways, which were already shackled by stiff regulations.

Meanwhile, the shipping industry had experienced a huge burst of expansion in the war years, most of it created by the federal government. In 1947, in an effort to stem the post-war decline in the industry, the government created the Canadian Maritime Commission. The Commission's responsibilities included administering subsidies and recommending policies to the Minister of Transport.

The Board of Transport Commissioners continued to approve licences and rates for inland water transport, and still had jurisdiction over telegraph, telephone and express companies. In 1949, it was given jurisdiction over licensing of oil and gas pipelines. But the majority of the Board's workload remained railway regulation.

In August 1950, railway unions seeking higher wages and better benefits held a nationwide strike, the first in Canadian history. Legislation was passed to send the strikers back to work after nine days. The government appointed Mr. Justice R.L. Kellock, of the Supreme Court of Canada, as an arbitrator to settle the dispute. After hearing both sides, Kellock granted a wage increase and directed that a 40-hour, five-day week should be instituted as of June 1, 1951. This ultimately would put more pressure on the railways to increase their rates.[9]

The Board of Transport Commissioners, meanwhile, was the target of criticism from various quarters for its handling of the railway problems. A particularly scathing attack against the Board was delivered in the House of Commons on June 21, 1950, by Opposition Leader George Drew. At this point, the Liberals had been in power in Ottawa for 15 consecutive years and Louis St. Laurent had been the prime minister for two of those years.

Drew began with a denunciation of the Board of Transport Commissioners, saying "it had demonstrated itself to be incompetent by its own actions during

this extended period (of freight rate hearings)." Then he launched into a long diatribe liberally laced with the word "incompetent", and recommended that the Board be disbanded and that a new board be created. In response to the criticism, it was noted in the House that Justice Archibald, the Board's chief Commissioner, was "gravely ill."

CSTM/CN000238

Victoria inner harbour looking southeast
British Columbia 1947
Photographer: W. Atkins

The report from the Turgeon Royal Commission was tabled in the House of Commons on March 15, 1951. It recommended an equalization of freight rates; that the Board of Transport Commissioners establish a uniform system of classification of rates throughout Canada, excluding the Maritimes; that the Board establish a uniform system of accounts and reports for the railways; and that the lower rates on grain and flour as set out in the Crowsnest Pass Agreement of 1897 continue. It also recommended that the Board deal with applications at a speedier rate.

On October 30, 1951, Transport Minister Lionel Chevrier dealt with more criticism about the Board of Transport Commissioners. The resignation of the 60-year-old Justice Archibald was set for the next day, and Opposition members took the opportunity to attack the Board again. In defending the Board's members, Chevrier blamed the problems on staff shortages.

"The Board is lacking in expert staff. That is a fact," Chevrier told the House of Commons. "The Board has not the required traffic advisers that it should have... Traffic experts are almost impossible to find in this country."

The new Chief Commissioner was John D. Kearney, a lawyer and career diplomat.[10] He had held several foreign posts that had earned him a reputation as an incisive and astute arbitrator. He had headed the Canadian mission in Dublin from 1941 to 1945, and, in 1947, became the first Canadian High Commissioner to India after that country achieved independence. Kearney's appointment to the Board coincided with his appointment as a Justice of the Exchequer Court of Canada. An amendment to the *Railway Act* in 1952 would make the appointment of Chief Commissioner an automatic appointment to the Court of the Exchequer.

In January 1952, the Board began hearings on rate equalization. After a long series of consultations, equalization on class rates finally went into effect in March 1955.

A new department of Accounts and Cost Finding was set up by the Board to handle the uniform classification of rates and associated accounting systems.

While the Board continued to deal with freight-rate applications, other issues were brewing.

In 1949, Newfoundland joined Confederation. The new province's railways became part of the CNR system, and eventually decisions about the province's freight rates and other railway issues fell within the Board's jurisdiction.

In 1955, the *Railway Act* was amended to increase Parliament's annual appropriation of funds to the Railway Grade Crossing Fund to $5 million. The amendment was based on a report submitted on May 10, 1954, after the Board carried out a Canada-wide investigation of railway-highway crossing problems.

An amendment to the *Transport Act* in 1955 removed the necessity of the Board's approval for agreed charges. The amendment gave greater freedom to carriers to make specific agreements on charges, the only requirement being that the charges be filed with the Board 20 days prior to their taking effect.

The Liberal government, in 1955, commissioned Walter Gordon, an accountant who had worked for the Bank of Canada and the Finance Department, to head a royal commission on Canada's economic prospects. One section of that study was dedicated to transportation, under the supervision of J.C. Lessard, a former deputy minister of transport. The report, issued in 1956, highlighted the changing trends in passenger and freight transportation in the 25-year period from 1928 to 1953. In 1928, almost 60 per cent of passenger travel had been by private automobile while close to 40 per cent used rail transport. In 1953, close to 80 per cent was by private car and just over 10 per cent by railway. Buses represented close to 7 per cent of passenger travel in 1953 and airplanes 3 per cent.

Similarly, the 1950s saw widened freight competition with the expansion of long-haul trucking companies, the introduction of gas and oil pipelines and the construction of the St. Lawrence Seaway, which allowed larger ships to travel from Montréal through the Great Lakes as far as Thunder Bay.

The discovery of oil in Leduc, Alberta, on February 13, 1947, had created a new domain over which the Board was given jurisdiction—oil and gas pipelines crossing interprovincial or international boundaries. Other oil fields had been opened up in Canada in previous years, but the Leduc find set off a burst of oil

development. The Board's Annual Reports document a succession of applications and approvals for pipeline construction over the next few years.

As the wealth of Alberta's oil and gas resources became apparent, the search for profitable markets got under way. Although U.S. markets could easily be reached over Alberta's southern border, Ottawa expounded a policy of serving Canadian markets first. In practice, however, companies were allowed to build pipelines to both American and Canadian destinations because Canadian markets alone could not support the costs of constructing the lines.

In 1953, C.D. Howe, now in the Trade and Commerce portfolio, seized upon a scheme put forth by TransCanada PipeLines, to build a gas pipeline from Alberta to Ontario and Quebec. Howe envisioned the cross-Canada pipeline as a national project reminiscent of previous transcontinental endeavours, like the Canadian Pacific Railway in 1885.[11]

In 1954, TransCanada PipeLines applied for a permit to construct the 2,188-mile pipeline from the Alberta-Saskatchewan border through Manitoba and Ontario as far as Montréal. The Board of Transport Commissioners granted the application subject to the company satisfying the Board that it had financing for the project by December 31, 1954, and that it had a completion date of December 31, 1957.

TransCanada soon realized, however, that the cost of construction was beyond its means. The company, which was partly American owned, applied to Ottawa for financial aid, but was refused. In August 1955, Howe proposed a Crown corporation that would build the unprofitable section of the pipeline from the Manitoba border to Kapuskasing, in northern Ontario. Northern Ontario Pipe Line Crown Corporation would then lease the pipeline back to TransCanada. Howe's plan was a circuitous way of helping the company, without giving it money outright.

TransCanada PipeLines then sought financial backing to buy the actual pipe needed for the project. An American company agreed to supply the pipe in return for part ownership. That deal brought American ownership of the cross-Canada pipeline to more than 75 per cent, along with a stipulation that the order for the pipe would expire on June 7, 1956.

Construction problems didn't end there. Howe introduced legislation to set up the Northern Ontario Pipe Line Crown Corporation in March 1956. By May, the Federal Power Commission in the United States still hadn't approved import of gas to that country, part of the scheme that would see a branch pipeline crossing into Minnesota. This rejection dissolved hopes for American financial help to build the rest of the line.

On May 8, 1956, the Canadian government proposed lending to TransCanada PipeLines 90 per cent of the cost of the line between Alberta and Winnipeg. By then, the deadline for passage of the TransCanada PipeLines bill was a month away, on June 7.

Opposition to Howe's plan had been building in the House of Commons. On May 14, the Toronto Globe and Mail announced that the government planned to use closure "to ram through its pipeline legislation in short order."

When the Opposition complained, the Globe wrote: "Howe sprang to the attack charging his opponents with 'a vacancy of mind, a refusal to face the facts, or the easy irresponsibility of those who need not produce a workable course of action.' "

When the Opposition cried that the pipeline legislation was a "sellout," Howe dismissed it as words "one might expect to hear from a banana republic revolutionary, but not from any Canadian statesman."

On May 24, the Board of Transport Commissioners gave permission to TransCanada PipeLines for construction of the Western section from Alberta to Winnipeg. Mitchell Sharpe, then the assistant deputy minister of Trade and Commerce, attended the hearing on behalf of Howe. Sharpe read a statement supporting the permit.

The battle that ensued in the House of Commons was one of the most ferocious of the 1950s. The opposition parties claimed that the government was subsidizing a pipeline that was owned largely by American interests. A united front of Conservatives and the Co-operative Commonwealth Federation conducted a filibuster with long speeches, a steady barrage of questions, points of order and objections to prevent the tabling of the bill and to stall voting. The government retaliated with closure, a rarely used device to put the bill to a vote at various stages without further debate.

In the early morning of June 6, 1956, the TransCanada PipeLines bill was passed in the House of Commons, and then quickly passed in the Senate. It was given royal assent on June 7, six hours before the option for the purchase of the pipe would have expired.

Opposition Leader George Drew called for a vote to censure Speaker René Beaudoin for "subordinating the rights of the House to the will of the government." That vote was lost, but the Liberals continued to be derided for their undemocratic methods in pushing the pipeline bill through Parliament.

On January 15, 1957, Justice John D. Kearney resigned as Chief Commissioner of the Board. At the age of 63, he went to sit on the Exchequer Court. Clarence Day Shepard, a 42-year-old corporate lawyer,

moved into the Chief Commissioner's chair on the same day. Shepard had the distinction of being the youngest man to serve as Chief Commissioner since the first Board was appointed 53 years before, and the first veteran of World War II. He had served on the boards of several major companies, and had the vigour and energy of his youth.

The country went to the polls on June 10, 1957, and ended more than 20 years of Liberal rule. The new government would be formed by the Conservatives, under John Diefenbaker, a firebrand lawyer from the Prairies who had already established himself as a tough opponent in the House of Commons.

The TCA episode had nothing to do with the Conservative government's later announcement that it would allow competition on the transcontinental air route.

In the next few days, however, while Ottawa eagerly awaited the arrival of the new prime minister, Diefenbaker was occupied with travel arrangements. He and his wife, Olive, wanted to fly with his staff to Ottawa on an overnight TCA flight from Saskatoon. But as the Globe and Mail reported on June 14: "The Diefenbakers have been dickering with TCA in an attempt to get at least one staff member on the all-night flight."

In the end, TCA couldn't accommodate the staff members and Diefenbaker had to send his staff ahead. The Globe reported: "The next prime minister has been left to answer his own telephone today, and to carry and check his own and his wife's baggage tonight."

The TCA episode had nothing to do with the Conservative government's later announcement that it would allow competition on the transcontinental air route. But it couldn't have endeared the publicly owned airline to the new prime minister. The airline would now be in a precarious position, with its main ally, C.D. Howe, gone from the House of Commons. Howe had lost his Port Arthur seat in the election and subsequently retired from politics.

Diefenbaker's campaign platform had included calls for more competition and less government interference in business. If he were to keep his election promises, TCA's monopoly position was in jeopardy.

It was not the first time that TCA's routes had been threatened. In the early 1950s, Canadian Pacific Air Lines and another Western-based airline, Pacific Western, had made applications to the Air Transport Board for transcontinental freight and passenger services. The Board had held cross-country hearings, but then had passed the matter to the cabinet, where it had

died. (In 1945, the Air Transport Board had been given jurisdiction to hear complaints with the powers of a superior court and in 1950, it had been given the power to initiate hearings, but it still remained under the authority of the Minister of Transport.) In 1952, Transport Minister Lionel Chevrier had announced that TCA's monopoly on the transcontinental route would remain in place, but that competition would be allowed on regional routes.

Although TCA continued to hold the trans-Atlantic routes in 1957, its monopoly was already being eroded. Canadian Pacific held the Pacific routes, and had won South American and Mexican routes in 1952. It was granted a polar flight to Amsterdam in 1955, and was given the Lisbon and Madrid routes early in 1957.[12]

When Diefenbaker installed George Hees as the new transport minister, both Canadian Pacific and Pacific Western were working on applications to the Air Transport Board for transcontinental routes. Hees hired Stephen Wheatcroft, a British economist, to conduct a study of airline competition in Canada.

After just a few months in office, Diefenbaker called another election, seeking to strengthen his weak minority government. In March 1958, the Conservatives received the largest majority yet seen in Canadian government—208 seats.

The Wheatcroft report, meanwhile, had been delivered on February 7, 1958. It suggested that limited competition on the transcontinental route would be healthy.

On October 6, the Air Transport Board began country-wide hearings into the Canadian Pacific's application for a transcontinental route. The Air Transport Board issued its report in December and Transport Minister Hees announced the decision on January 21, 1959. The Board had recommended against additional transcontinental air services. But it did recommend a single daily return service for Canadian Pacific from Vancouver to Winnipeg, Toronto and Montréal to connect with its international service.[13]

A Globe editorial on January 23, 1959, suggested that the Air Transport Board decision had not gone far enough in introducing competition in the skies.

"The Board's logic is surrounded by befuddlement," The Globe stated. "Transport Minister Hees reiterated last February (while he was campaigning for re-election) that the prime responsibility for introducing competition would rest with the Air Transport Board. That Board has now done the government a disservice by suggesting that when its present members (of government) were in opposition, they did not mean what they said about ending the TCA monopoly (a Conservative campaign

platform). The Board's policy appears to be 'Competition if necessary, but not necessarily competition.' "

Although there was some discontentment with TCA's monopoly on transcontinental routes, the daily Canadian Pacific flights put a dent in the publicly owned airlines' budget. In 1960, TCA reported its first deficit—others would follow.[14]

The railways were not faring much better. Through the late 1950s, they continued to deal with union demands for higher wages, and declining passenger travel. Meanwhile, they continued to seek higher freight rates. The Board of Transport Commissioners had granted a rate increase of 17 per cent effective December 15, 1958. In April 1959, the railways demanded a further 12 per cent increase.

In response to shippers' complaints, Parliament passed the *Freight Rates Reduction Act*, directing the Board to reduce the 17 per cent rate increase to 10 per cent, while the government would reimburse the rail companies for their loss in revenue. The legislation would be a temporary measure. The Board was put in charge of the reimbursement fund.[15]

At the same time, the government established a Royal Commission on Transportation that would look, not only at the railway freight rates, but at all aspects of transportation in Canada.

In May 1960, and again in 1961, the *Freight Rates Reduction Act* was extended, as the royal commission, headed by M.A. MacPherson, held hearings.

The Board of Transport Commissioners continued its regular business. An interruption to normal proceedings arose in 1958 when Chief Commissioner Shepard was seconded to the Air Transport Board, while the chairman of that board was ill. Then late in 1958, Shepard resigned to take a position as vice-president of the British American Oil Corporation. Mr. S. Bruce Smith, an Edmonton lawyer, was appointed, but because of family illness, resigned before taking office. In a quick succession of events, Roderick Kerr, who had served the Board of Transport Commissioners for several years as senior counsel and then briefly as Assistant Chief Commissioner, took over the Chief's position.

Another change for the Board involved its loss of jurisdiction over gas and oil pipelines in 1959, when legislation was passed to create the National Energy Board.

The MacPherson Commission issued its findings in three volumes in 1961–1962. The Commission defined the objective of Canada's national transportation policy as "the movement of Canadian goods and people with minimum demands on the human and material resources." The

Commission recommended that the transportation policy be achieved through competition rather than regulation, a radical shift from the government's approach for the past 60 years.[16]

CSTM/CN001777

CN passenger train Newfie Bullet en route to St. John's, Port aux Basques, Newfoundland and Labrador, 11 September 1967
Photographer: G. Richard

The report foresaw a reduced role for railways, and recommended that railways could only compete with other modes of transport if the burden of regulation was lifted. Where the obligations couldn't be lifted, the railways should be compensated for the expense of service. Four areas in which the railways were hindered, according to the commission, were passenger services, branch lines, grain rates and free transportation privileges.

The report also recommended that all modes of transport should be treated equally, and that each mode be allowed to compete with another, and that financial aid to particular shippers should not be disguised as transportation subsidies.

The final recommendations of the MacPherson Commission were released in 1962, at a time when the Conservative government was nearing the end of its four-year mandate. On January 23, Diefenbaker tabled the second volume of the report, saying the documents would be "thoroughly examined."

On April 12, 1962, Finance Minister Donald Fleming said, "The recommendations contemplate a radical departure from the basis of rate-making as provided for in the present provisions of the *Railway Act*. The two volumes would involve a fundamental reconstruction of much of our railway legislation, particularly on the financial and regulatory side."

With an election in the offing, it was not the time to start "a radical departure" or "a fundamental reconstruction" in transportation policy. It was time to campaign for re-election.

The Conservatives won a minority government in June 1962. But, unhappy with the small win, they returned to the polls on April 8, 1963—and lost.

The Liberals returned to power with a minority government and a new prime minister, Lester B. Pearson, a former civil servant and winner of the Nobel Peace

Prize. On November 8, 1965, the third election in just over three years was called and this time another Liberal minority government was voted in.

Although transportation policy and the MacPherson Commission had been shoved to the sidelines, they had not been forgotten in the intervening years. Subsidies to railways, initiated by the *Freight Rates Reduction Act* in 1959 as a temporary measure, were still being doled out. The Conservative government, and then the Liberal government in 1963, continued to work on legislation to change the freight rates policy. A bill was introduced in 1963. Then, a cabinet shuffle put John Whitney Pickersgill in charge of the Transport portfolio.

Jack Pickersgill had earned legendary stature on the Hill by the time he took over transportation policy in February 1964. Originally a professor of history, Pickersgill had joined the civil service in the late 1930s and was quickly promoted to the office of Mackenzie King. He became King's personal secretary and confidant, and later St. Laurent's. He had served as Clerk of the Privy Council and Secretary of State.

In 1952, he won a seat in the House of Commons and became a major player in Liberal politics. There was nothing about the running of government or the workings of Parliament that Pickersgill did not know. When he had worked as secretary to the prime ministers, a popular comment had been "Clear it with Jack."[17] As a politician, he earned the nickname Jumping Jack because he popped up from his seat so often in the House of Commons. Unlike his predecessor, C.D. Howe, Pickersgill revelled in parliamentary debate. In fact, he had been involved in planning the closure tactics used in 1956 to get the pipeline bill through Parliament.

Now he was ready to take on the reconstruction of transportation policy, and he was determined to create a bill that would stand the test of time.

On January 27, 1967, the Winnipeg Press reported, "A massive transportation bill that will revolutionize Canadian railroading passed its final debating hurdle on Thursday night. Transport Minister Pickersgill won a round of applause from both sides of the chamber as the final vote was taken to end 15 days of clause-by-clause study. Only routine third reading and Senate approval remain before the bill goes to royal assent."

The *National Transportation Act* was based on the MacPherson Royal Commission completed five years before. It had been introduced in the House in September 1966, before it was sent to committee for two months of study. The 30,000-word bill had 60 amendments, but remained mostly intact.

The main points of the bill were: the establishment of the Canadian Transport Commission to direct all forms of transportation under federal control—railways, shipping, airlines and inter-provincial trucking; that railways would have the freedom to set freight rates without regulation; and that railways would be able to abandon uneconomic branch lines and passenger services unless the government specifically ordered otherwise in the public interest, and then paid their deficits.

There was one point in which Pickersgill did not manage to change transportation policy, and that was the Crowsnest Pass Agreement. A legacy from the time of Andrew G. Blair, the Crow rate had been passed in 1897, giving the CPR a subsidy for Crowsnest Pass construction in return for a reduced freight rate in perpetuity. Although there was no political desire to remove the Crow rate, Pickersgill did attempt to put an amendment into the bill that would allow for a cost study of it at a later date. That was soundly defeated.

On March 27, 1967, another major policy shift was announced, this time regarding airlines. Canadian Pacific was allowed to double its transcontinental service to two return flights a day. It also was allowed to add Calgary, Edmonton and Ottawa to its transcontinental route. (The route had been Vancouver, Winnipeg, Toronto and Montréal.) The policy decision was based on a study by Stephen Wheatcroft, the British economist who had recommended the first expansion of Canadian Pacific into transcontinental service in 1958.

The first intimations of change at the Board of Transport Commissioners came in the Annual Report for 1966, published early in 1967. The opening pages of the report contained this announcement: "While this report deals with the work of the Board during the 62 years since its establishment in 1904, it may well mark a historic turning point in the field of transportation regulation in Canada and may be the last report submitted by the Board... If legislation (Bill C-231) is enacted, the Board of Transport Commissioners for Canada will be merged with the Air Transport Board and the Canadian Maritime Commission into a new Canadian Transport Commission."

A historic turning point had indeed been reached. The *National Transportation Act* was passed and became law. And it was Canada's centennial year. The nation was getting ready to celebrate.

Notes for Chapter Two

The Board of Transport Commissioners' annual reports (1938–1966) are the main source for this chapter. The House of Commons Debates were used for relevant discussions or decisions in Parliament. Canadian newspapers were used as noted in the text.

Other sources include:

1 Reginald Whitaker, The Government Party, Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930–1958, p. 88 and p.180.

2 John Robert Columbo, Columbo's Canadian Quotations, p. 269.

3 G.R. Stevens, History of the Canadian National Railways, p. 383.

4 A.W. Currie, Economics of Canadian Transportation, p. 544.

5 Ibid, p. 549.

6 Fred Paul Gosse, in his unpublished thesis, The Air Transport Board and Regulation of Commercial Air Services, for Carleton College, Ottawa, April, 1955, commented that civil servants were posted to the Air Transport Board. Two chairmen of the Air Transport Board, J.R. Baldwin and W.J. Matthews, were both senior civil servants in the Department of Transport.

7 A.W. Currie, p. 403.

8 Ibid. p. 101–152. Currie gives a good explanation of the series of freight rate cases heard between 1946 and 1951.

9 Ibid, p. 405.

10 Who's Who in Canada, 1957. The Board of Transport Commissioners Annual Reports also carried some biographical information about the Board chairmen.

11 Two sources discuss C.D. Howe's role in the TransCanada PipeLine debate: C.D. Howe: A Biography by Robert Bothwell and William Killbourn, and Seeing Canada Whole, A Memoir, by J.W. Pickersgill.

12 Peter Pigott, National Treasure, The History of the Trans-Canada Air Lines, p. 382–385.

13 Ibid, p. 387.

14 Ibid, p. 382.

15 Board of Transport Commissioners, Annual Report, 1959.

16 John Saywell, editor, Canadian Annual Review, 1962, p. 209.

17 John Robert Columbo. Columbo's Canadian Quotations, p. 475.

Chapter Two cover photo:
A TCA Canadair DC-4M North Star flying over Kinley Airport, Bermuda, 1950
CSTM/CN000261

CHAPTER THREE

TAKING CONTROL

THE CANADIAN TRANSPORT COMMISSION 1967 TO 1988

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

1967, the Centennial Expo held in Montréal, Québec was a huge success.

•

February 1, 1972, proclamation of the Pilotage Act.

•

1983, the Western Grain Transportation Act *replaces the Crowsnest Pass Agreement.*

THE CANADIAN TRANSPORT COMMISSION 1967 TO 1988

Centennial year was a time of euphoria. Throughout the spring and summer of 1967, Canadians enthusiastically waved their flag—the new maple leaf that had been adopted by Parliament in 1965—and expressed their national pride with countless parades and costume parties.

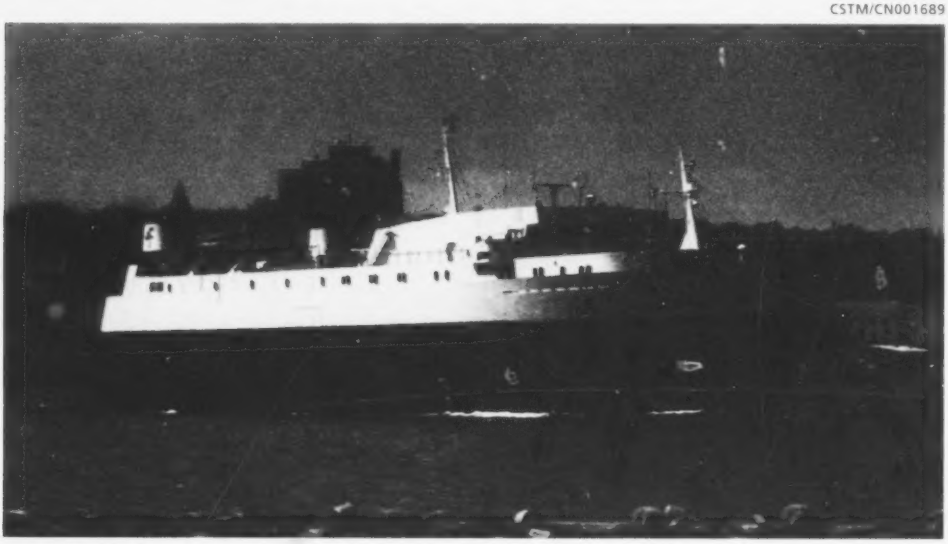
Expo 67 in Montréal, the centrepiece of the Centennial, was a huge success. Expo officials clocked more than 50 million paid admissions to the site from April 28 to October 27.[1]

The influx of tourists brought heightened activity to the transportation industry. CNR reported that 18 million people used its passenger rail services that year, a 25 per cent increase over the previous year.[2] Airlines experienced a spike in business as well, with a 20 per cent rise in traffic (from 1966) at Montréal's Dorval airport alone.[3]

In the cooling winds of autumn, the celebratory mood drifted away. Party streamers were swept from dance-hall floors, Centennial tartan sports jackets—just slightly garish—were relegated to the backs of closets where they would stay, and colonial-style dresses with matching bonnets were stuffed into boxes to gather dust in patriotic attics.

On September 20, 1967, the Canadian Transport Commission (CTC) met for the first time. The new president was

CSTM/CN001689



Ferry MV Federal Avalon, St. John's, Newfoundland and Labrador 1975
Photographer: M. Segal

John W. (Jack) Pickersgill, most recently the Minister of Transport who had personally escorted the new *National Transportation Act* through Parliament.

Since passage of the legislation in January, Pickersgill had assessed his own future and decided it was time for a career change. As he related in his memoir, Seeing Canada Whole, he saw little ahead for himself in politics, after sitting in the House of Commons for 14 years. At the age of 62, however, he was not ready for retirement. After some discussion with Prime Minister Lester Pearson, Pickersgill resigned from cabinet and the House of Commons. Then on September 20, he took the top spot at the newly created Canadian Transport Commission.[4]

The Canadian Transport Commission's mandate was to deal with all modes of transportation as a competitive whole "with the object of co-ordinating and harmonizing the operations of all carriers engaged in transport by railways, water, aircraft, extra-provincial motor vehicle transport and commodity pipelines".

Pickersgill's new job did not go unremarked in the House of Commons. On September 25, Tommy Douglas, leader of the New Democratic Party, commented that it had been said "a Member of Parliament could get out of politics in one of two ways, either by dying or by being defeated. The first is so final, and the second so humiliating." But Douglas added: "Mr. Pickersgill has managed to find a third way. It is not every member who can write his own ticket or draft the bill for his own final haven of rest."

Whether Pickersgill got any rest at the newly formed commission remained a matter of lighthearted conjecture in the House of Commons for some time, but the CTC set to work, nevertheless, at an earnest and steady pace.

The Canadian Transport Commission absorbed most of the members from the previous boards—the Board of Transport Commissioners, the Air Transport Board, and the Canadian Maritime Commission. (Roderick Kerr, who had been chairman of the Board of Transport Commissioners, moved to the Exchequer Court.) The *National Transportation Act* had provided for a maximum of 17 members who would serve for 10 years and to a maximum age of 70. According to the Act, there would be a president and two vice-presidents, one to supervise legal and administrative matters, the other to oversee research.

The CTC also absorbed the staffs of the previous boards, which numbered 377 in

1967. In late 1968, the CTC set up headquarters at 275 Slater Street in Ottawa.

The Canadian Transport Commission's mandate was to deal with all modes of transportation as a competitive whole "with the object of co-ordinating and harmonizing the operations of all carriers engaged in transport by railways, water, aircraft, extra-provincial motor vehicle transport and commodity pipelines."

The ultimate aim of the Act was "an economic, efficient and adequate" transportation system. To achieve that, the CTC was instructed to provide regulation without restricting competition among the modes of transportation; to ensure fair distribution of costs of services provided at public expense; to provide compensation for services that carriers were required to provide in the public interest; and to ensure that rates set by carriers should not be unfair.

The CTC established separate committees to handle the five modes of transportation: rail, air, water, motor vehicle and commodity pipeline (except oil products). Most of the authority and responsibilities held by the CTC's predecessors in the areas of rail, air and marine were assumed by the new committees, with a few striking differences.

Under the new *National Transportation Act*, railways would be able to set their own rates (other than on grain covered by the Crowsnest Pass Agreement), and they would be allowed to abandon uneconomic branch lines and passenger services, unless required in the public interest. The Railway Transport Committee would make decisions on abandonment applications.

The Air Transport Committee held responsibility, under the government's new policy of restricted competition, for regulating air licencing and tariffs. In considering licences, the committee was instructed to consider "present and future public convenience and necessity." The aim was for broader competition without endangering the privileged status of the publicly owned airline, the newly renamed Air Canada.

The CTC also created a Motor Vehicle Transport Committee with the intention of assuming some authority over the extra-provincial commercial trucking and bus industries. Truck companies had become the railways' main competition for freight traffic, but they were largely unregulated. The federal government had handed control of interprovincial commercial trucking to the provinces in the *Motor Vehicle Transport Act* of 1954. Regulations between the provinces were uneven or non-existent. Part III of the *National Transportation Act* allowed for the cabinet to make exemptions to the 1954 Act that would give the CTC jurisdiction in specific areas. The provinces, however, were reluctant to

give up their powers. Part III of the Act was not proclaimed until 1970, and then was seldom put to use.

The Motor Vehicle Transport Committee did, however, assume other responsibilities. In 1969, the CTC began to implement the *Atlantic Region Freight Assistance Act*, which extended to truckers in the Atlantic provinces the same subsidies that railways had received since 1927, under the *Maritimes Freight Rates Act*. The subsidies were intended to reduce the burden on shippers in the Atlantic provinces for moving their goods either out of the region to Central or Western Canada, or to other parts within the Atlantic region.

According to the 1969 Annual Report, the Motor Vehicle Transport Committee made "another step in equality of regulation" when it began to allow exemptions for trucking companies from the *Lord's Day Act*. When the Act, which basically prohibited work on Sunday, was drafted in 1906, it had specifically exempted railways and shipping companies. Now, upon application, trucking companies could be exempted as well.

In 1967, the Commodity Pipeline Transport Committee was also created to handle the fifth mode of transportation under the new CTC's jurisdiction—pipelines for commodities other than oil or its products. There were no actual commodity pipelines to regulate in 1967, however. The National Energy Board had assumed control of oil and gas pipelines in 1959.

The *National Transportation Act* had also provided for a Research Branch, which Pickersgill had envisioned as setting priorities for transportation studies and recommending policy. By the end of 1968, a full-time staff of 23 was employed in the Research Branch and an advisory board of interested citizens had been established to help determine priorities for study. As it turned out, however, the Research Branch never functioned as Pickersgill had intended.

In Seeing Canada Whole, written many years later, Pickersgill wrote, "Unfortunately a good deal of frustration developed largely because the planned scope of the Research Branch was not adequately explained." He continued, "My hope of an independent and permanent entity available for research into transport problems and opportunities faded away." In 1970, the Ministry of Transport established its own research facility, the Canadian Transportation Development Agency, and recruited some of the CTC's research staff.

The CTC set up the International Transport Policy Committee in 1968, which took over responsibility for monitoring international agreements

for the different modal committees. And in 1970, yet another committee was formed, the Review Committee, set up to review appeals of decisions that had been made by the modal committees.

The majority of the CTC's work, however, was concentrated on the rail and air modes.

The Railway Transport Committee's first priority was to set out the framework for rationalizing passenger rail service and branch lines. Since 1959 when the *Railway Reductions Act* had been enacted as a temporary measure, freight rates had been frozen and the government had been paying annual subsidies to railways for their losses. By 1967, the government had paid out over $500 million.

The CTC's goal was to eliminate the subsidies by gradual reduction within eight years; to allow railways to set their own rates according to competition; and to allow railways to abandon the uneconomic branch lines and passenger service, unless required in the public interest, at which time the government would compensate the railways.

In 1968, the CTC allowed CNR to discontinue its trans-Newfoundland passenger rail service, known as the Newfie Bullet. The decision was based on CNR's assurance that it would establish its own service for the province of "unquestionably clean, modern and fast buses." Jurisdiction of the CNR-operated bus service was passed to the Newfoundland Board of Public Utility Commissioners that year.

In 1969, the Railway Transport Committee, after months of hearings and consultations, issued the Costing Order, which outlined the method to determine railway operating costs and to calculate losses in order to apply for discontinuance of service.

CSTM/CN000543

Freight train transporting potash in yard
Melville, Saskatchewan 1967
Photographer: Gerry Richard

As soon as the Costing Order was issued, the CTC received 31 applications for passenger-train discontinuance, including 18 applications from CPR to discontinue all of its passenger service, except commuter lines. CPR claimed more than $30 million in losses in 1968. CNR filed applications for 13 services, claiming losses of more than $11 million. The CTC set to work to determine actual losses, and then, as required by statute, to begin

public hearings into each application for discontinuation. That in itself was a mammoth task since every public hearing could involve submissions from several parties and several days of hearing. The CTC was required to consider the public interest in every discontinuance, and as laid out in the Act, it had to ensure "efficient, economic and adequate" service.

On June 18, 1970, after the required public hearings, the CTC rejected CPR's application to discontinue the Canadian, its daily transcontinental passenger train service. The Canadian's losses in 1968 were set at more than $15 million.

As the CTC's Annual Report for 1970 stated, "Because of the probable annual level of subsidy required to continue the Canadian—more than $1 million a month—the CTC directed CPR to produce a plan of rationalization." One can almost hear an intake of breath from the CTC—and the government—as that monthly sum was considered.

In February 1971, the CTC rejected CNR's application for discontinuance of the Super Continental, its transcontinental passenger service, and set CNR losses for 1969 at $14 million.

On April 14 of that year, the CTC announced that it would conduct a study of an integrated transcontinental passenger service plan. Another study was set up to examine passenger service from Montréal to the Maritimes.

By the end of 1971, CNR had filed for discontinuance of all of its passenger services. With the CNR filings, the CTC had received applications for discontinuance of all the passenger rail service of any significance in Canada. Annual losses for passenger services from CNR were reported at $76.3 million in 1970. CPR annual losses were set at $31 million. The total, including some small passenger lines, was $108 million.

The CTC's Annual Report for 1971 carried a message that, considering the escalating compensation to be paid out for uneconomic services, might have been a plea for help: "The figures ($108 million) emphasize the importance of the commission's rationalization program which is aimed at discontinuing those services no longer required by public need, ending unnecessary duplication and eliminating any over-capacity that may exist on services that are required to continue operating in the public interest."

The railways were working to reduce costs on those lines. "The total annual savings from rationalization effected by the CNR and CPR during the last three years are $17.5 million," the 1971 CTC report stated. "Without such steps most of that amount would have become a recurring subsidy charge on the taxpayers."

The railways had also started to introduce some cost cutting in local train stations. New technology had introduced the use of computers and the centralization of communications. Gradually in the early 1970s, the major railways began to remove local station agents from the smaller centres. All these factors helped the railways to cut some costs.

However, a substantial amount would still have to be paid from the public coffers for uneconomic services that the CTC had ordered to continue in the public interest—to the tune of 80 per cent for passenger lines and 100 per cent on branch lines.

The railways had been relieved of huge losses for running uneconomic services that the CTC deemed to be in the public interest, but the price paid by taxpayers was constantly mounting.

Under the *National Transportation Act*, the plan was to phase out general railway subsidies, or "normal payments," which had been agreed upon prior to 1967. A schedule was set up so that payments that totalled $110 million in 1967 would decline by $14 million a year to reach $12 million by 1974. No railway would receive any other subsidy—for instance, for running uneconomic passenger service or branch lines—until those claims exceeded the amount of subsidy they were already receiving under the normal payments plan. Only too quickly, however, the railways reached the point where their losses exceeded the amounts that they were receiving in previous subsidy payments.

By 1973, the CTC had issued decisions on all 70 applications for discontinuance of passenger-train service it had received since 1967. Of those, it had ordered 59 services continued and approved the discontinuance of 11.

Similarly, by the end of 1973, the CTC had decided that all branch lines in the Prairies should be protected from abandonment until the end of 1974. In turn, the railways running the uneconomic branch lines would be compensated for their losses.

The CTC's Annual Report for 1974 remarked on the sharp increases in operating costs for "every segment of the transportation industry." That year, "the total payments for various statutory subsidies administered by the CTC for rail, water, road and air transport rose to more than $232 million, up $52 million from 1973. The major outlay was in payments to the railways as compensation for uneconomic services they were required to provide in the public interest during 1973."

Furthermore, the Annual Report stated, "Total claims from railways for losses caused by running uneconomic services in the public interest amounted to

$160.4 million." Another $26 million was paid in claims through a continuous process of verifications from 1969–72.

That same Annual Report announced a new "railway branch-line freeze in the three Prairie provinces. The new policy designates a basic network of 12,413 miles of track to be protected from abandonment until the year 2000. Another 6,283 miles will be protected until the end of 1975. A total of 525 miles of track, not currently in use, is open to abandonment procedures."

The railways had been relieved of huge losses for running uneconomic services that the CTC deemed to be in the public interest, but the price paid by taxpayers was constantly mounting.

The Railway Transport Committee had other concerns, among them railway safety. A rash of accidents in 1970 on the main lines between Montréal and Toronto led to an inquiry and later the formation of a task force to establish safety measures for the movement of dangerous commodities by rail. A Railway Safety Advisory Committee was established in 1973.

The railway committee also continued to hear rate applications for telephones and telegraphs, part of the mandate passed on from the previous Board of Transport Commissioners. In August 1970, the committee took over regulation of charges by private wire-service companies. In 1971, the CTC set up a separate Telecommunications Committee to deal with the increasing rate issues. The CTC's workload continued to grow and so did its committees. Now it had eight.

Meanwhile, the Air Transport Committee was occupied with the steady stream of applications for commercial air licences. As with CTC decisions on the discontinuance of rail service, the Air Transport Committee considered the licencing applications on a case-by-case basis, to determine present and future public convenience and necessity. The volume of applications increased—from 377 in 1967 to 695 in 1974.

In 1969, CP Air (formerly Canadian Pacific Airlines) was allowed a larger share of the transcontinental route—20 per cent, as had been outlined in the government's air policy of 1967. By 1970, CP Air was providing 25 per cent.

Regional carriers were also taking over more routes, often in areas where the large carriers chose to withdraw their services. Subsidies were used as encouragement for the regional airlines to supply uneconomic routes, where no other transportation was available. Although more competition was being allowed in the air mode, Canada's publicly owned airline was still granted priority.

The CTC's policy in this regard is illustrated in its 1974 Annual Report. "Nordair was denied authority for a route linking Montréal, Ottawa, Sudbury and Thunder Bay. The Nordair decision followed public hearings at Sudbury and Thunder Bay during which Air Canada announced plans to add the same route to its schedule early in 1975."

Successive annual reports in the 1970s hint at the fast pace of developments in the transportation industry since the CTC had been formed in 1967.

In 1971, the CTC's Marine Transport Committee conducted a study on coasting trade and recommended that traffic between Canadian ports be reserved for Canadian vessels and that restrictions be broadened to offshore activities like dredging, salvage and drilling. Proclamation of the *Pilotage Act* of February 1, 1972, gave the Marine committee new jurisdiction over tariffs of pilotage charges for the country's four pilotage authorities—Pacific, Atlantic, Great Lakes and Laurentian.

In 1973, the CTC reported that "a major round of negotiations with the United States gave 46 new Canadian and U.S. scheduled air routes, bringing the total to 81."

The Annual Report for 1974 announced that the CTC's International Transport Policy Committee had established an International Intermodal Transport and Facilitation Branch. The branch would "co-ordinate, harmonize and develop policy on economic regulation of international multimodal transport, including movement of containerized and break-bulk cargo." One area of study would be a single through bill-of-lading for entire intermodal transport of goods from the point of origin to the destination.

Since the CTC's early days, there had been a power struggle with the Ministry of Transport over policy-making. As early as November 22,1968, an Opposition Member of Parliament had put his finger on the problem. Conservative MP Thomas Bell had asked in the House of Commons: "Who is really the boss in transportation? Is it the minister or is it the new chief dictator of the CTC (referring to Pickersgill)?"

Pickersgill's retirement on August 31, 1972, did little to deflect the rivalry with the Ministry of Transport. He was replaced by Edgar J. Benson, who had served as finance minister during Prime Minister Pierre Trudeau's first term in office. Benson, a chartered accountant, had overhauled Canadian tax laws in the late 1960s and was still young—only 49—when he turned his energies to overseeing the CTC.

In the early months of 1974, a jurisdictional dispute between the CTC and the Ministry of Transport surfaced in the

House of Commons. A shortage of railway cars that winter had caused a slowdown of freight traffic in the West, including the movement of grain to export markets.

Transport Minister Jean Marchand described his quandary on March 7, 1974, in the House of Commons: "About the same number of boxcars are available this year as we had last year. This means that no provision was made for any growth in the economy. So, what do we do in this situation? Honourable Members might say, 'You are the minister; you do it.' It is true that Honourable Members gave responsibilities to the minister, but they forgot to give any authority at all in many instances."

"We have the CTC," Marchand continued, "which has final authority over almost everything, except in a few cases where there is provision for an appeal to the minister."

Marchand, who was well known for his blunt manner, concluded: "We have everything in Canada. We have water, air, surface—we have ice, we have snow and we have distance—we have everything to have fun in transportation. Something we do not have is a real policy and I hope that sooner, rather than later, it will be possible to have such a policy."

Under questioning from the House Standing Committee on Transportation, Benson said that it was not within the CTC's responsibilities to order the railways to purchase additional equipment. Marchand had further reason to take policy-making into his own hands.[5]

On April 8, Marchand reported to the House that he was preparing a policy paper on transportation.

A July election returned Trudeau's Liberals to power and Marchand set to work on his transportation policy proposals. A year later, on June 16, 1975, he tabled a document called Transportation Policy—A Framework for Transportation in Canada, along with an Interim Report on Inter-City Passenger Movement in Canada and an Interim Report on Freight Transportation.

Marchand's policy paper envisaged "the use of transportation as an instrument of national policy rather than as a passive support service." It further explained "that the transportation system should be accessible, equitable and efficient, rather than economic, efficient and adequate. The notion of efficiency is not lost, but the emphasis is on service to Canadians."

The paper also stressed that it would "rely on competition where economic and technical conditions permitted, rather than relying almost exclusively on competition." In effect, Marchand was changing the course of national transportation policy—directing it away

CSTM/CN000559

Aerial view of a westbound train near Kamloops, British Columbia 1975

from competition and back to regulation with the top priority being service to Canadians.

Marchand defined the Canadian Transport Commission's role in this way: "Transportation in Canada is too big a business to dispense with an organization such as the CTC. But we would like to see the policy made by the Ministry of Transport and applied by the CTC. Right now, there are many fields where it is the CTC that is making the policy, not the department at all."

Marchand continued, "I do not mind if they (the CTC) have a lot of authority but what I do mind is that if we think it is in the interests of Canada to do certain things, I want to be able to say to the CTC that this is a new policy and that they will follow it."

Marchand did not get a chance to have his way with the CTC. On September 25, he was removed from the Transport post in a cabinet shuffle. The Montreal Gazette explained the next day that "Mr. Marchand, deservedly popular for his human qualities, his frankness and his negotiating skills, came to the point where he needed the lighter load he has been given." Marchand became a Minister without Portfolio, while Justice Minister Otto Lang was appointed to the Transport job.

According to Trudeau, The Gazette reported, the economy was "in a serious situation." And the prime minister was "determined to take whatever measures are necessary to achieve positive results."

The Gazette had reported on September 16 that CPR had announced a new round of layoffs as part of the railway's austerity measures in response to "low levels of freight traffic and rising costs. CPR reported it was curtailing spending in a variety of ways, besides layoffs, including storing locomotives and boxcars, reducing administrative costs and postponing capital projects."

In October 1975, Trudeau's government introduced wage and price controls, a three-year program to tackle rocketing

inflation. The country had been struggling for several months with spiralling costs in the face of a world-wide oil crisis. The government's belt-tightening measures would be felt in all areas of Canadian life, including transportation policy.

As the CTC's 1975 Annual Report explained, the anti-inflation program "placed an increased responsibility on the CTC to regulate or monitor rate increases and profit margins in those areas of transportation and telecommunications that fall within federal jurisdiction."

A commission of inquiry, headed by Emmett Hall, a retired Justice of the Supreme Court of Canada, was appointed in 1975 to investigate the railway requirements of grain producers, elevator operators and related businesses. Meanwhile, the freeze on abandonment of 6,283 miles of branch lines in the Prairie provinces was extended for another year to the end of 1976. While the Hall Commission held hearings throughout the four Western provinces, the CTC allowed 362 of the 525 miles of unprotected Prairie trackage to be abandoned.

On January 29, 1976, Transport Minister Otto Lang issued a directive for development of "a basic single network of rail passenger services across Canada" with the expressed purpose of "avoiding duplication of services." The CTC was asked "to conduct a series of public hearings to ensure that the views of Canadians continue to be determined and taken into account in arriving at a national passenger service network."

On June 11, Lang described in the House of Commons his interpretation of Canada's transportation problems: "The conglomeration of approaches to transportation in Canada which has developed over the years is full of inconsistencies and contradictions, that have built into it tremendous costs and non-productive expenditures."

Lang answered critics of his "user-pay" approach to controlling costs in transportation with the response, "If it isn't the user who should pay, then who should pay—the non-user?"

Lang went on to say: "Productivity in this country will be improved by the rational approach to transportation and the lowest cost alternatives being selected. Productivity will also be improved as users of transportation face the real cost to this country of what we are trying to do and not the artificial rates based on some Band-Aid, political opportunity subsidy. Those subsidies we will want to remove and that will be our task." That, as Lang and others were to discover, was easier to say than do.

Another government plan was mentioned in the CTC's 1976 Annual Report. "Transport Minister Otto Lang announced in mid-year that the

government was willing to provide up to $2 million for start-up costs involved in the establishment of air services to certain points in Manitoba and Saskatchewan. The Minister directed the CTC to invite proposals on the operation of specific routes and to provide him with a detailed assessment of the submissions received." The routes were jet service between Regina, Brandon and Toronto, and jet or non-jet service linking Saskatoon and Yorkton in Saskatchewan to Dauphin, Brandon and Winnipeg in Manitoba.

In 1976, CNR's Roadcruiser bus service, the only public passenger service in Newfoundland, was put under the CTC's jurisdiction. A dispute between CNR and its provincial regulator had led Ottawa to make an exemption to the *Motor Vehicle Transport Act*, according to Part III of the *National Transportation Act*.

In another jurisdictional change that year, the Canadian Radio-Television Commission assumed authority over telecommunications from the CTC.

In May 1977, the Hall Commission on Grain Handling and Transportation released its report called Grain and Rail in Western Canada. It recommended the abandonment—in stages from 1977 to 1981—of 2,165 miles of grain-related Prairie branch lines and the retention of the other branch lines until 2000. The report also recommended the establishment of a Prairie Rail Action Committee. The CTC subsequently began to consider applications for abandonment of the eligible branch lines.

The CTC Annual Report for 1977 reported that restrictions had been eased on CP Air's transcontinental routes to allow turnarounds at western points other than Vancouver. The CTC also noted that the government would allow CP Air to provide air services to Saskatchewan, and also to consolidate all of its licences into one, which would allow the airline to operate flights between any two points named in the consolidated licence.

The Air Transport Committee also warned, "Continued cost pressures, including world-wide increases in fuel prices, caused air carriers to file for increases in international and domestic fares and rates in 1977."

Meanwhile, Bill C-31, the bill based on Marchand's policy plan to amend the *National Transportation Act*, was stalled in its first reading in the House of Commons in January 1977. Enthusiasm for the bill gradually waned as efforts for change in transportation policy were directed elsewhere.

The *Air Canada Act* of 1977 removed the airline from CNR control and made it a separate Crown corporation, under the jurisdiction of the CTC and subject to the same regulations as its competitors.

In 1978, the CTC allowed the airlines to introduce a variety of new fare discounts.

Between April 1978 and October 1979, the Western and Eastern transcontinental passenger services of both CP and CNR were absorbed into a new Crown corporation called VIA Rail.

In March 1979, the CTC issued a report on a meeting about public transportation for people with disabilities, and created a special advisory panel. Among its recommendations were changes to tariffs to allow self-reliant passengers with wheelchairs to travel alone and to require VIA Rail to provide lifting devices for their assistance.

The Canadian Transport Commission opened a Western division in Saskatoon on May 1. In response to a government policy that enunciated a need for a Western presence, the CTC 1979 Annual Report stated, "Its mandate is to perform all those functions of the CTC that are delegated to the modal committees: from Thunder Bay to Pacific Coast for rail and from the Ontario-Manitoba border to Pacific coast for other modes." Two commissioners were appointed to the CTC's Western division. It took over responsibility for the Prairie branch-line rehabilitation program, and Prairie branch-line abandonment applications. The CTC pointed out, "Although it is in charge of all modes, its primary concerns at this time are the rail and air divisions."

Also in May, a member of the Canadian Transport Commission attended a meeting in London, England, to discuss the Bonn Declaration on Terrorism. In the declaration made in 1978, seven Western nations, including Canada, had agreed that sanctions—in the form of cancelling air services—would be directed at any country that refused to extradite or prosecute hijackers, or to return hijacked aircraft. The airline industry had entered a chilling new era in which peacetime was no protection against violence in the skies.

Then in the fall of 1979, danger hit closer to home. On November 10, 1979, 24 CPR cars carrying liquified chlorine and other flammable compressed gases derailed in Mississauga, a suburban community west of Toronto. A raging fire resulted, forcing the removal of 230,000 citizens from the area. Although no deaths were reported, the catastrophic possibilities of the derailment alerted the nation to potential disasters ahead. A Board of Inquiry was appointed, under Ontario Appeal Court Justice Samuel Grange, to investigate the derailment.

The Canadian Transport Commission became the focus of the federal Auditor's Report in 1979. "The commission, in common with some 30 other federal government departments, is currently engaged in an intensive review of its management practices and controls," the CTC reported at the end of the year.

"The reforms that can already be foreseen as resulting from this review will touch upon almost every aspect of the Commission's organization and operations."

"In addition to improving its internal management and financial controls, the commission has an important role to play in the realm of regulatory reform. As the largest of the federal regulatory agencies, the CTC will be the trial agency upon which new policies, aimed at lightening the burden of regulation upon society, will be tested. Those policies which are found to be workable and beneficial will then be passed on to the myriad of other, smaller federal regulatory agencies."

"As the largest of the federal regulatory agencies, the CTC will be the trial agency upon which new policies, aimed at lightening the burden of regulation upon society, will be tested."

Regulatory reform was already under way. As the CTC reported, "Regulatory amendments liberalizing domestic and international charter rules were approved December 21, 1979, and incorporated into the Air Carrier Regulations."

The CTC reported in 1980 that in the air sector "more flexible regulations and simplified accounting procedures were established to permit greater carrier competition and less regulatory burden." Among other things, the CTC was allowing more competition in air fares: "For scheduled flights, carriers can now innovate fare reductions of nearly 50 per cent."

That laissez-faire experiment was sidetracked in 1982, "after a number of carriers had made it known that fare-discounting had reached a point where revenue losses had begun to threaten the stability of the domestic scheduled airline system." The CTC imposed restrictions on discounts of more than 25 per cent, which included requirements such as round-trip travel and 14-day advance booking.

The Grange Report on the Mississauga Railway Accident Inquiry was released on January 19, 1981. On September 30, the CTC ordered implementation of several recommendations including a speedier conversion to roller bearings, modifications of tank cars to increase safety, the use of additional hot box detectors, and a reduction in speed and in the length of trains.

In 1981, just three years after it had been created, VIA Rail was weighed down with a deficit and had applied to the CTC to abandon 20 per cent of its passenger services. The CTC allowed the discontinuances on September 28, 1981.

By the end of the year, VIA had cut nine trains, including the Super Continental, one of two transcontinental services.

In late 1983, the *Western Grain Transportation Act* was passed to replace the venerable Crowsnest Pass Agreement. The Crow rate, considered sacred by Western farmers, was a reduced freight rate on grain that CPR had agreed to in 1897. The Act to replace it was hammered out by Jean-Luc Pépin, who had been Transport Minister since 1980.

But when the bill was released, it caused enough of an uproar among Western farm groups that Prime Minister Trudeau quickly moved his only cabinet minister from the West into the Transport portfolio.[6] Lloyd Axworthy, from Winnipeg, replaced Pépin on August 12, 1983. The new Act, allowing for a freight price increase (to a maximum of 10 per cent on the world grain price) and federal compensation to railways for losses, was passed on November 17. The CTC took over responsibilities for the costing of grain movements, cost forecasting, determining rates, and payment of the government's commitment to railways, now at $650 million.

There were other changes afoot in the early 1980s. The Liberal government faced increasing public dissatisfaction in the midst of economic recession and high unemployment.

The CTC Annual Report of 1983 announced a series of public hearings to be held in early 1984 to discuss air fare policy at Transport Minister Axworthy's request. It also announced an inquiry into intermodal and multimodal transportation services. And in a revision of its general rules, the Canadian Transport Commission set new time limits for itself in issuing decisions.

In the closing days of 1983, the Canadian Transport Commission welcomed an old opponent into its fold. Jean Marchand resigned from the Senate, where he had spent the past seven years, to become the CTC president on December 16. Edgar J. Benson had completed his 10-year term on August 31, 1982, and had taken an ambassadorial post in Dublin. During the interim, the CTC's John T. Gray, vice-president-law, had filled in as president. The 65-year-old Marchand hardly had time to settle into his chair before there was a flurry of more changes.

The 1984 CTC hearings on Canadian air fare issues and domestic charters determined that there was need for a new air policy. Amendments to the Air Carrier Regulations governing domestic and international advance booking charters had been suggested. Another report on air services in Northern regions, based on hearings held in June and July, stressed the necessity of providing better air service in remote areas between Labrador and the Yukon. Transport

Minister Axworthy introduced a new Canadian air policy that year, implementing suggestions from the CTC hearings.

In the fall of 1984, the CTC held an inquiry into the effects in Canada of U.S. rail deregulation. The study had been requested by Axworthy "after two major Canadian railways reported revenue losses of $100 million to U.S. competitors." The *Staggers Act*, passed in the United States in 1980, freed the American rail industry from economic regulation and opened the way to competition. As the CTC reported, the inquiry found that "the rail regulatory systems of the two countries are no longer compatible and suggested a number of legislative changes to restore trans-border railway pricing harmony."

A federal election on September 4, 1984, brought in a Conservative government under Brian Mulroney. One of the priorities identified by the Mulroney team in its campaign platform was transportation policy reform.

In July 1985, Transport Minister Don Mazankowski introduced a position paper on transportation in the House of Commons. It was called Freedom to Move—A Framework for Transportation Reform. The paper outlined sweeping revisions to transportation policy that involved reduced economic regulation and greater reliance on market forces. As the CTC Annual Report announced, "the effects on the Canadian Transport Commission will be dramatic."

The Annual Report quoted these words from Mazankowski's speech: "Economic regulatory reform in transportation is needed in Canada if it is to achieve economic renewal and growth to meet international competition. Canada's ability to achieve economic progress in the 1980s and 1990s will depend in a large measure on a productive and more efficient transportation system."

The Transport Minister continued, "It is the federal government's view that the changing environment of regulatory administration, coupled with the determination to reduce government interference in the marketplace, requires the establishment of a new regulatory agency as a successor to the Canadian Transport Commission."

The fate of the Canadian Transport Commission had been decided. It would be replaced by another agency with less regulatory authority. Jean Marchand resigned as president on July 31, 1985, soon after Mazankowski's policy paper was released. J. David Thompson, the CTC's vice-president-law, sat in the president's chair until Erik Nielsen was appointed in early 1987. Nielsen had been a Conservative Member of Parliament since 1957. He served in Joe Clark's short-lived government in 1979–1980 and then held several cabinet

posts in the Mulroney government. In January 1987, he had resigned from the House of Commons to head the CTC.

While the new legislation was drawn up, the commission continued with its daily workload. Mazankowski had asked the CTC's Western Division to inquire into possible alternatives to railway branch lines in Canada. The objective, according to the CTC, was to find better ways to improve the effectiveness, efficiency and reliability of the railway system at a minimum cost. The Western Division issued a report on June 28, 1985, on alternatives to railway branch lines. The report found that branch-line subsidies had grown from $37.1 million in 1971 to $322 million in 1982. It also found that consideration had not been given to competition from other modes of transport. The report recommended a complete review of railway costing.

On June 26, 1986, Transport Minister Mazankowski introduced Bill C-18 in the House of Commons. It was the new *National Transportation Act* that would

CSTM/CN001653

Launching of the Labrador coastal ship MV Taverner, Collingwood, Ontario 1962

create an agency to replace the Canadian Transport Commission. Ironically, the CTC's Research Branch, created by Pickersgill back in 1967 to serve as an instrument of policy-making, had assisted the Mazankowski team in drafting the new legislation.

Among changes to the original Act of 1967, there were provisions for confidential contracts for rail shippers; increased intramodal competition; reduced regulation governing the commercial airline sector; rate arbitration for shippers and carriers; and protection of the unique nature of the North's air and marine transportation.

John Crosbie became Transport Minister on June 30, 1986, a couple of days after the *National Transportation Act* was tabled. He guided Bill C-18 and the accompanying Bill C-19, the new *Motor Vehicle Transport Act*, through Parliament.

"With the late summer passage of Bill C-18," the CTC reported in the 1987 Annual Report, "and in anticipation of the new *National Transportation Act* becoming law on January 1, 1988, the commission began to phase out its activities." A transitional team was set up to accommodate the relocation of staff, which had grown in 1986 to almost 1,000 people.

Among the CTC's final decisions in December 1987 was the approval for CNR and CPR to operate their trains without cabooses. The prospect of trains running without cabooses seemed strange in those days. But once discarded, they were soon forgotten.

The Canadian Transport Commission would meet a similar fate. After 20 years, it had become obsolete. Under a new agency, Canada's transportation system would have "freedom to move".

Notes for Chapter Three

The main sources of research for this chapter were the annual reports of the Canadian Transport Commission from 1967 to 1988 and the House of Commons Debates. Newspaper sources are noted in the text.

Other sources include:

1 James H. Marsh, The Canadian Encyclopedia, p. 738.

2 Donald MacKay, The People's Railway, A History of Canadian National, p. 246.

3 F.H. Leacy, Historical Statistics of Canada, a collection of data from Statistics Canada (previously the Dominion Bureau of Statistics). The figure for Dorval airport comes from the Transportation and Communications section, Civil Aviation. T240-246, titled "Arriving and departing civil flights at selected Canadian international airports, 1960 to 1975."

4 J.W. Pickersgill, Seeing Canada Whole, A Memoir. Although a large part of Pickersgill's memoir focuses on his earlier career, the later chapters discuss his time as Transport Minister and the early days of the Canadian Transport Commission.

5 H.N. Janisch, The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission, p. 16. This document, a study prepared for the Law Reform Commission of Canada, gives a lengthy analysis of the workings of the CTC based on a six-month research project in 1974–75.

6 Stephen Clarkson and Christina McCall, Trudeau and Our Times, Volume 1, p. 292, and Volume 2, p. 327–8.

Chapter Three cover photo:
The Turbo Train under testing, Saint-Hyacinthe, Québec, 1967
CSTM/CN000564

CHAPTER FOUR

SHIFTING GEARS

THE NATIONAL TRANSPORTATION AGENCY 1988 TO 1996

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

1988, the government divested Air Canada.

•

1992, the National Transportation Act *was amended to expand the role of the Agency with respect to making the federal transportation accessible to persons with disabilities.*

•

February 24, 1995, Canada signed an "Open Skies" agreement with the United States.

THE NATIONAL TRANSPORTATION AGENCY 1988 TO 1996

The Canadian Transport Commission had moved across the Ottawa River to Hull in the late 1970s. More than 800 employees now occupied the top five floors of the fortress-like brick building at 15 Eddy Street. In its 20 years of existence, the CTC had amassed a large organization that would have to be overhauled to implement the government's new vision for transportation policy.

Erik Nielsen, a former Cabinet minister in Brian Mulroney's government, was appointed to head the new National Transportation Agency. Nielsen had a law degree and a Distinguished Flying Cross earned in World War II. He also had a reputation as a scrapper, picked up during a 30-year career in the House of Commons as the representative for Whitehorse, Yukon. His appointment signalled a changing of the guard, a guard that the Mulroney government decided had become entrenched in a regulatory system that was no longer viable.

A passenger information representative assists travellers at Toronto Pearson International Airport, Ontario

As the Ottawa Citizen reported on November 28, 1987, "Transport Minister John Crosbie said he was fed up with regulations so severe they required airlines to fill in a form 'to go to the bathroom.' So he hired Erik Nielsen."

Crosbie had outlined the agenda for change in a more serious vein on June 17, 1987: "The current regime was put in place in 1967. Since then, the world economy, the Canadian economy and Canada's transportation industry have changed significantly. The regulatory regime simply did not keep pace. As a result, at the present time it impedes rather than supports growth and development, it stifles competition in all modes of transportation, it reduces the competitiveness of producers and it hinders the free movement of goods and people."

Eleven of the 13 incumbents in the Canadian Transport Commission were given their walking papers in the restructuring that followed. The new Act called

for a maximum of nine full-time Members, including a Chairman and Vice-Chairman, to be appointed by Cabinet for five-year renewable terms, and six part-time Members. To provide some regional representation, the Act required that there be one Member from each of five Canadian regions: Pacific, Prairie, Ontario, Québec, and Atlantic Region.

Micheline Beaudry, a Montréaler with management experience in energy and transportation, was appointed Vice-Chairman. Six other full-time Members were appointed to five-year terms. Two former members of the CTC were appointed as temporary Members.

"The powers of the new Agency are designed to ensure responsiveness to public interest, industry needs and policy direction from the government."

The 1988 Annual Report indicates that the Agency did not stint on staff training. "As employees were placed in new positions," the report stated, "considerable emphasis was placed on training to ensure that all employees understood their new responsibilities."

A government booklet, Freedom to Move, published in 1988, explained the Agency's role: "The powers of the new Agency are designed to ensure responsiveness to public interest, industry needs and policy direction from the government. The Agency has authority to grant transportation licences, review public complaints and help resolve disputes between shippers and transportation firms."[1]

The new Act stated that safety was a priority, that competition should be the prime force to drive the Canadian transportation industry, and that shippers and travellers should be the chief considerations in establishing policy. The Act also directed that competition should be not only intermodal (between different modes of transport), but also intramodal (between carriers within a particular mode). Regional economic development was an expressed goal. Also, all modes should be treated fairly, and carriers should pay for facilities provided at the public's expense.

The new Agency's operations were restructured to reflect the Act's philosophy. Unlike the CTC, which had separate divisions set up according to transportation mode, the new Agency was divided into branches according to the duties performed. The Dispute Resolution Branch settled rate or service disputes and monitored acquisitions and mergers of transportation companies; the Market Entry and Analysis Branch

was responsible for licensing within all modes; the Transportation Subsidies Branch dealt with subsidy payments, determination of Western grain rates and railway rationalization proposals. The Legal Services, Corporate Management and Human Resources and the Secretariat branches provided relevant expertise and support to the other branches. Regional offices were set up in Moncton for the Atlantic region, and Saskatoon for the Prairie region.

The National Transportation Agency would continue to hold public hearings into transportation matters and settle disputes between shippers and carriers, but now only in response to specific complaints or at the government's request. The Agency would also provide final-offer arbitration along with mediation, but the services would be offered only upon request.

"In most cases the Agency can only take action upon request. In keeping with the emphasis on minimal regulation, it is intended to respond to problems rather than seek them out," the government booklet, Freedom to Move, explained.

The Agency no longer had a pro-active role in policy-making, but was bound to follow the policy directives of government. As the booklet explained, "the Minister of Transport is accountable to Parliament for national transportation policy and for the actions of the Agency. The government may issue general policy or other binding directions to the Agency and may alter any decision, order or regulation made by the Agency."

With a move toward deregulation, the Agency's regulatory duties were also redefined.

As laid out by Transport Minister Lloyd Axworthy's Canadian air policy in 1984, air services were no longer required to prove "present and future public convenience and necessity," except in Northern Canada, where the airline industry was still considered fragile.

In the rest of Canada, an air service needed only to be "fit, willing and able," that is, able to operate a safe air service with proper insurance coverage. Earlier conditions regarding routes, schedules, fares and equipment had also been removed. Air services could now negotiate confidential contracts and they needed to give only 120 days' notice to reduce or stop service. In instances of monopolies in service, the public could appeal fares to the Agency.

The new Act reduced regulations in the rail sector so that shippers could negotiate confidential contracts with individual railways, and file the agreements with the Agency. The new Act required only that rates be

compensatory to cover the actual cost of shipping. The interswitching limit was also extended, from 6.4 kilometres (four miles) set in 1908 to 30 kilometres (18 miles). Captive shippers beyond the 30-kilometre limit could ask their local carrier for a competitive line rate. If a rate could not be agreed upon, the Agency, on request, would set the rate.

The new *National Transportation Act* also made it easier for railways to sell an unprofitable line, and ensured a government subsidy to the public to establish other means of transportation where necessary. If a line had future economic potential, the Agency could order the railway to continue service on a subsidy basis. If the line was found to be uneconomic, the railway had to give 90 days' notice of abandonment, during which time the public had 60 days to appeal. The Agency then had to make a decision within six months.

Marine transportation in the North was protected in the same way as Northern air services. No new service would be allowed to enter an area that would endanger existing services. The Agency continued its other administrative duties in the filing of tariffs, under the *Pilotage Act* and the *St. Lawrence Seaway Act*, and would hold hearings in response to complaints.

A new assignment for the Agency was the monitoring of major company mergers and acquisitions in all modes of transportation. The Agency was also required to conduct annual reviews of the *National Transportation Act*. A major review of the Act was required in the fifth year of operation.

The new legislation stated that transportation services must be offered without undue obstacles to public mobility, particularly for travellers with disabilities. The Agency was instructed to investigate any complaints in that regard. In July 1988, the Agency was further empowered to prescribe, administer and enforce regulations for accessibility standards of persons with disabilities for all of the modes of transportation.

The creation of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board in 1989 removed the Agency's role in investigating railway accidents. But the Agency continued to distribute subsidies and set the annual rate scale for the movement of Western grain.

In its first Annual Review, the National Transportation Agency reported that confidential contracting was the principal competitive mechanism used in the railway industry in 1988.

It also reported that fare wars continued throughout the year in the air industry. "The major airlines flew more passengers

and transported more cargo farther, but fare competition forced yields downward with corresponding effects on cash flow and profits," the Agency reported.

In 1988, the government had sold Air Canada. The Annual Review remarked that "one of the most prominent developments associated with the deregulation of Canada's air transport industry in the 1980s has been the creation of two large carrier families headed by Air Canada and Canadian Airlines International." Canadian Airlines International was owned by Calgary-based PWA, formerly called Pacific Western, which had bought out CP Air in 1987.

When the Agency allowed Wardair, hurting and close to bankruptcy, to be purchased by PWA, the Montreal Gazette reported on January 20, 1989 that "air fares are bound to rise and fare wars are likely to be less frequent." But that prediction turned out to be wrong. Charter air services continued to enter and leave the market, creating enough competition for the major airlines that fare wars persisted.

In response to the rapid turnover of charter air services, the Agency made revisions to the Air Transportation Regulations in 1991 to protect advance payments by consumers. The Agency also conducted field audits of tour operators and air carriers to ensure that the advance payments were adequately protected.

In 1988, VIA Rail's discount fares had become the focus of Agency hearings. The Voyageur bus company complained about VIA's proposed discounts in the Montréal-Ottawa-Toronto corridor. The bus company claimed that the fares would hurt its business, charging that VIA already had an unfair advantage because it was a Crown corporation with government funding. The Agency decided that the discount fares were prejudicial to the public interest, and recommended to Cabinet that an inquiry into VIA Rail pricing policy be established.

An Agency inquiry into VIA pricing was halted in April 1989 when Transport Minister Benoit Bouchard announced a plan to slash funds to VIA Rail. The government's five-year plan would cut VIA passenger service in half, mainly in the Atlantic provinces. Bouchard also set up a Royal Commission on Passenger Transportation, under Lou Hyndman, a former Alberta Cabinet minister.

Meanwhile, the major railways continued to rationalize their lines. The Montreal Gazette reported on October 18, 1989, that "the National Transportation Agency has been besieged by a flood of applications for closing freight railway lines throughout Canada." According to

the newspaper report, CNR and CPR were planning to close 65 freight lines covering 2,102 kilometres in 1989, "more than double the applications fielded in 1989 from all 15 railway companies."

CNR had ceased rail operations in Newfoundland in 1988 and discontinued service in Prince Edward Island in 1992. By 1993, CPR no longer had any rail lines east of Quebec.

A Southam News report on July 23, 1991, questioned the success of transportation deregulation. "With airline losses up, competition down and gasoline prices and taxes higher, touring Canada this summer is costly." The report continued, "While deregulation was supposed to open Canada's skies to new airlines, the effect has been quite the opposite. This summer Canada's market is clearly dominated by Air Canada, Canadian Airlines International, a unit of Calgary's PWA Corp., and 11 regional airlines within their control." The Southam report dubbed the Canadian air industry a "duopoly."

But the Agency stated in its 1992 Annual Review that "in spite of apparent concentration in the industry, the level of domination at the route level has decreased considerably. There has been a significant reduction of the dominant carriers' market share on most Canadian routes, and no monopolization of key hub airports by dominant carriers."

In 1992, the *National Transportation Act* of 1987 was amended to include the words "accessible" and "persons with disabilities" in its declaratory clause. The amendment made the needs of travellers with disabilities an integral part of the Agency's jurisdiction.

In January 1992, the Agency released an interim report on the accessibility of federally regulated ferries. An interim report on the accessibility of ground transportation at Canadian airports was issued in December of that year and a report on accessibility of motor coach services was released in May 1993.

Meanwhile the fare wars being fought in the Canadian skies were making some people nervous. PWA had announced in

A passenger with visual impairment and guide dog aboard a VIA Rail train
©Canadian Transportation Agency

1992 that Canadian Airlines was in financial trouble and that it was looking for a buyer. When negotiations for a merger with Air Canada failed, PWA started talks with the U.S.-owned American Airlines.

On September 12, 1992, NDP Leader Audrey McLaughlin, was quoted by Southam News, after a debate in the House of Commons over airfare wars, as saying: "if we don't have some kind of regulation, the only thing we'll have flying over Canadian airspace will be Canadian geese."

However, the Mulroney government held its ground on deregulation, and federally funded research supported its stand.

On November 19, 1992, the Royal Commission on National Passenger Transportation, chaired by Lou Hyndman, released its report. "Government departments should no longer own, finance, maintain or operate Canada's transportation system," the report recommended. "It must be supported by travellers and not by taxpayers."

The Hyndman Commission recommended the withdrawal of government transportation subsidies, the application of a user-pay concept, and a restriction of the government's role in transportation to policy-making.

Meanwhile, the Agency said goodbye to Erik Nielsen when his five-year term finished on November 31. With Nielsen's departure, Vice-Chairman Micheline Beaudry became the acting Chairman.

The government, meanwhile, appointed a lawyer from Québec City to head a review committee of the *National Transportation Act*. Gilles Rivard's committee would conduct the mandatory five-year review of the Act. Included in the review would be an assessment of the operations of the Agency. The Rivard committee report, released on March 9, 1993, found that the *National Transportation Act* of 1987 had accomplished much of what it had set out to do. But the committee encouraged the government to move even further toward deregulation by opening Canada's transportation sector to more competition.

Rivard told Canadian Press on March 9 that deregulation was working: "The changes, while painful, were necessary. Canadian shippers and travellers are benefiting."

The review committee recommended that the air sector be opened to more foreign investment and that if a monopoly developed in the domestic market, foreign carriers should be allowed to enter. In the rail sector, the committee recommended privatization of CNR and more liberal rationalization rules so that railways could reduce costs

more quickly. The committee also recommended that CPR and CNR should be encouraged to share trackage.

For the National Transportation Agency itself, the review committee recommended an examination of its organization, and its human and financial resources. The staff of the Agency had been greatly reduced since the days of the Canadian Transport Commission. In 1986, the CTC had more than 800 employees and an administrative budget of $43 million. By 1992-93, the agency operated with 508 employees and a budget of $35 million.[2] But with the Agency's reduced regulatory role, the committee suggested that it be assessed for cost-effectiveness and efficiency.

"If we don't have some kind of regulation, the only thing we'll have flying over Canadian airspace will be Canadian geese."

On March 16, 1993, a week after the National Transportation Agency Review Committee report was released to the public, Rivard was appointed chairman of the Agency. Meanwhile, the Rivard committee's report was sent to the Parliamentary Standing Committee on Transport, and further consultations were held.

The Agency was reorganized that year to create departments along modal lines that included the Rail Branch, the Air and Accessible Transportation Branch and the Marine, Trucking and Regulatory Operations Branch. Legal Services, the Secretariat and Communications Services were merged into another branch, while Corporate Services was combined with the Planning, Review and Quality Management and Internal Audit branches.

On May 27, 1993, the Agency issued a major decision allowing AMR Ltd., owner of American Airlines, to buy a 33 per cent stake in Canadian Airlines, ruling that the airline would remain Canadian owned and controlled. On June 24, the federal Cabinet upheld the decision, dismissing an appeal by Air Canada.

A fall election in 1993 brought the Liberals to power, under Jean Chrétien. While the new government settled in to work, the Agency was conducting hearings into another complaint from the Voyageur bus company about VIA Rail's discount fares. Voyageur continued to complain that the Crown corporation had an unfair advantage and that by cutting fares in Ontario and Québec, VIA damaged the bus company's business. The Agency decided this time that VIA's discount fares didn't endanger the bus business.

On December 1, 1993, the *Coasting Trade Act* was enacted, in which the Agency would recommend to the Revenue Minister whether foreign vessels should receive temporary licences for work in Canadian waters, taking into account whether Canadian vessels were available.

On June 3, 1994, Transport Minister Douglas Young delivered a policy statement in the House of Commons: "The current transportation system is becoming a handicap rather than an advantage to Canadian businesses and consumers. We must modernize quickly. Much of our system is overbuilt and we can no longer afford it."

Douglas Young added, "We intend to eliminate outdated, unnecessary and often stifling regulations."

Young pointed out the flaws in the transportation system, echoing concerns that had been raised in the past. "We have too much spare capacity—too many 'empty cars' that are not being utilized. Many services are now being heavily subsidized and for the wrong reasons. The profitability and long-term viability of many segments of the industry are in peril. Intermodal links are more preached about than used. Clients of our systems are being shielded from the real costs that are being subsidized by taxpayers. The environmental consequences of transportation, especially in urban areas, are becoming more acute."

Young pointed out that Canadian taxpayers in 1994 were directly subsidizing the federal transportation system to the tune of $1.6 billion, and to the tune of $700 million in indirect subsidies. Young also said, "We support the government's overall review of boards and agencies, including the National Transportation Agency." He added, "We intend to eliminate outdated, unnecessary and often stifling regulations."

The government had set its goals for transportation policy. The coming months would reveal how successful it would be in implementing them.

CPR and CNR had been negotiating a merger of their freight services east of Winnipeg and Chicago. Their negotiations broke down in July 1994. CPR then offered to buy CNR's rail operations east of Winnipeg. That bid was rejected by the government. In September, Transport Minister Young set up a task force to consider privatizing CNR.

The Agency's 1994 Annual Review expressed some optimism that Canada's economy was recovering from a lingering recession amid reports of higher traffic in all modes of transport. The Annual

Review also noted an increase in intermodal transportation as shippers used more than one mode of transport to deliver goods.

An intermodal complaint had come to the Agency's attention early in 1994. CNR claimed that the purchase of Montréal's troubled Cast container shipping company by Canadian Pacific would hurt competition on the main transportation route from North America to Europe. CNR claimed that merging the two companies would involve 80 per cent of container business at the port of Montréal, which was the largest container port in Canada. The Agency decided, however, in favour of the purchase and Canadian Pacific bought Cast in March 1995.

Meanwhile, the Canadian government signed an "Open Skies" agreement with the United States on February 24, 1995, that allowed unlimited access of airlines between the two countries.

On February 27, 1995, three subsidy programs administered by the Agency were put on the chopping block. Finance Minister Paul Martin announced in the federal budget that railway subsidy programs established under the *Western Grain Transportation Act*, the *Maritimes Freight Rates Act* and the *Atlantic Region Freight Assistance Act* would be cut in the summer.

On June 20, 1995, Transport Minister Young tabled Bill C-101, otherwise known as the *Canada Transportation Act*, that would continue the National Transportation Agency as the Canadian Transportation Agency 95 per cent.

A story in the Ottawa Citizen a week later, on June 28, reported that the National Transportation Agency "has to cut 200 of its 500 jobs over the next 18 months." The Agency was attempting to find work for its employees in other government offices.

On November 2, 1995, the Ottawa Citizen reported that "hard economies dictated CPR relocation to Calgary from Montréal where it was created 127 years ago." The Citizen explained that the area between Thunder Bay and the Pacific Ocean generated 80 per cent of CPR's revenue. Ironically, the Western rail line that had been so unprofitable for the railway for so many years in its first century had now become the railway's main source of revenue.

On December 14, when the Transport Minister announced plans for a new *Marine Act* in the House of Commons, he was in an optimistic mood about Canada's transportation system. Young listed the government's recent achievements in the area: an agreement with NAV Canada to commercialize Canada's air navigation system; an

international air transportation policy to ensure that Canadian carriers made use of the routes they were allotted; the signing of the "Open Skies" agreement with the United States; the privatization of CNR; and the elimination of $700 million in subsidy payments under the *Western Grain Transportation Act* and the Atlantic Region Freight Assistance Program.

The *Canada Transportation Act*, also called Bill C-14 (formerly C-101), went to third reading on March 25, 1996. It received royal assent on May 29.

The new *Canada Transportation Act* essentially reiterated the same policy that had been declared in the earlier *National Transportation Act*. But the Act introduced regulations that would transform the Agency itself. As the Agency's Annual Report for 1996 related, "what made these changes exceptional was the magnitude of their impact."

Notes for Chapter Four

This chapter is largely based on annual reports of the National Transportation Agency from 1988 to 1992. The Agency also published annual reviews from 1988 to 1994, which gave comprehensive analyses of the Canadian economy and the transportation industry. Annual reports were not published by the Agency in 1993, 1994 and 1995. However, performance reports were published for those periods. Information regarding government initiatives and policy statements are taken from the House of Commons Debates and government policy documents. Newspapers were also consulted, as mentioned in the text.

Other sources were:

1 Freedom to Move: in Canada's New Transportation Environment, a series of pamphlets published in 1988 when John Crosbie was Transport Minister. The information quoted in the text comes from the pamphlet subtitled The *National Transportation Act* and The *Motor Vehicle Transport Act*.

2 Margaret M. Hill, Recasting the Federal Transport Regulator: The Thirty Years' War, 1967–1997, an essay contained in the book, Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions, G. Bruce Doern, editor, p. 57.

Chapter Four cover photo:
Stock photo held by the Canadian Transportation Agency, ©Digital Vision

CHAPTER FIVE

KEEPING PACE

THE CANADIAN TRANSPORTATION AGENCY 1996 TO 2004

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

July 1, 1996, regulation of motor vehicle transport and commodity pipelines was removed from the Agency's mandate.

•

August 2000, Canada's first Air Travel Complaints Commissioner was appointed.

•

December 21, 2000, Air Canada was allowed to take control of Canadian Airlines.

•

September 11, 2001, terrorist attacks in the United States using highjacked commercial airlines changes air travel forever.

THE CANADA TRANSPORTATION AGENCY 1996 TO 2004

The *Canada Transportation Act* was proclaimed on July 1, 1996, when, as the Ottawa Citizen reported, "For one sweet day, there were no clouds in the sky and few in the minds of 140,000 Canada Day revellers who packed Parliament Hill to mark the nation's 129th birthday."

Spring had been slow in coming and then the cool, wet weather lingered into summer.

As the Annual Report for that year related, the National Transportation Agency was dealing with the upheaval involved in reducing a staff of 500 by almost half. "The closure of the National Transportation Agency's Moncton office presented a particular challenge, as this office administered the Atlantic Region transportation assistance program. Employees in Moncton had the demanding task of closing the books on the subsidy program, while their jobs were being terminated."

According to the *Canada Transportation Act*, the Canadian Transportation Agency, which began operations on July 2, would be a streamlined version of its former incarnation. The Agency membership was reduced to a maximum of seven full-time Members appointed by Cabinet for a maximum term of five years, and a maximum of three part-time Members appointed by the Minister of Transport. The requirement of regional representation among the Members was removed along with the regional offices.

According to the Canada Transportation Act, the Canadian Transportation Agency, which began operations on July 2, would be a streamlined version of its former incarnation.

Marian Robson, who had joined the National Transportation Agency on March 27, 1995, was appointed Chairman. Mrs. Robson had 25 years of experience in the transportation field, including executive positions in the Canadian port system, as a manager for CNR and, in the 1970s, as special assistant to Transport Minister Otto Lang. Jean Patenaude, a policy adviser at Transport Canada, was appointed to the Agency as Vice-Chairman. Two Members moved from the old Agency to the new.

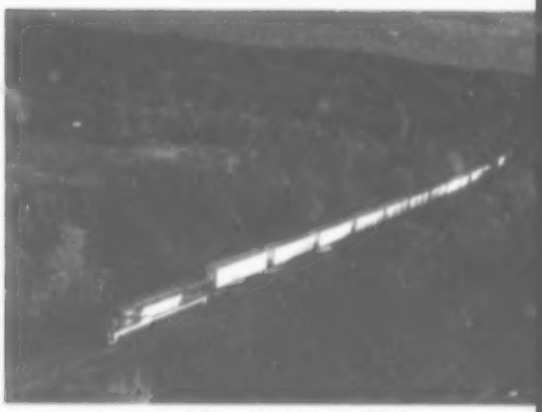
The existing national transportation policy had remained largely intact in the *Canada Transportation Act*: namely, that "a safe, economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services accessible to persons with disabilities ... that makes the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to serve the transportation needs of shippers and travellers,

including persons with disabilities, and to maintain the economic well-being and growth of Canada and its regions."

The Agency would continue in its role as a quasi-judicial tribunal and an economic regulator with responsibilities that included issuing licences to air carriers and railways, resolving disputes over various air, rail and marine transportation rate and service matters, and the determination of the annual maximum rate scale for Western grain movements. The Agency also had powers to remove undue obstacles to the mobility of travellers with disabilities.

The *Canada Transportation Act* provided for an easier process for railways to sell rail lines or to discontinue service; eliminated the Agency's role in monitoring mergers and acquisitions of rail carriers and airlines; removed rail subsidies for continuing uneconomic freight and passenger service; and removed entry restrictions for Northern air services so that all domestic air service was put under the same licensing regime.

Regulation of motor vehicle transport and commodity pipelines was removed from the Agency's mandate. The Agency was given a new role in consumer protection with a financial fitness requirement for air services. Under the new Act, air services were prohibited from advertising if they didn't have a licence. The Act required the Agency to make a decision in a timely manner, allowing no more than 120 days from the receipt of an application or a complaint. The Agency was also granted the authority to levy fines for non-compliance with regulatory provisions.



Stock photo held by the Canadian Transportation Agency
©Digital Vision

The *Canada Transportation Act* required the Agency to conduct an annual assessment of the Act and to report on any difficulties observed in its administration. This requirement provided a checkpoint for the Agency to report loopholes encountered in the Act, as had been the case in the Atlantic subsidies program under the previous legislation.

As the Canadian Transportation Agency opened its doors, the approach of the new millennium presented a whole new array of challenges in Canada's transportation system. An aging population raised increasing concern about the need

to make transportation accessible to people with disabilities. Passenger air travel was expanding in a fiercely competitive market at the international level, while on the domestic side Air Canada and Canadian Airlines were the major players in a market that saw little growth. A balance would have to be maintained between the twin objectives of encouraging competition and protecting Canadian interests.

Rail and marine carriers were exploring new frontiers in intermodal container traffic. Meanwhile, as the two major freight railways, CPR and CNR, sold off their branch lines, short-line railway operations were springing up in large numbers.

A coastal pilot disembarking a vessel at Brotchie Ledge, Victoria, British Columbia 2003

But even as the Agency was adapting to meet these new challenges, it still was occupied with many of the same concerns that had brought about the creation of the first Board of Railway Commissioners almost 100 years before. One of the first major complaints addressed to the Agency involved the railways' movement of grain for export markets. That complaint would also eventually lead to some amendments to the Act.

On April 14, 1997, the Canadian Wheat Board filed a complaint with the Agency against CPR and CNR, claiming that they had not fulfilled their service obligations and that farmers had incurred transport-related losses of more than $50 million that winter. After several delays, a two-month Agency hearing began in Saskatoon on March 30, 1998, with CPR involved. CNR had settled earlier with the Wheat Board, paying an undisclosed figure in compensation. On September 30, 1998, the Agency decided that CPR had not met its service obligations for westbound traffic, had breached some aspects in regards to U.S. bound traffic, but had met its service obligations for eastbound traffic. The Agency also found that weather-related disruptions had hampered traffic in the westbound corridor. The Agency concluded that no relief was necessary for the Wheat Board.

In December 1997, Minister of Transport David Collenette had appointed Supreme

Court Justice Willard Estey to undertake a review of the grain transportation and handling system. Estey's report in December 1998 called for a more commercial grain-delivery system that continued to protect the public interest. Arthur Kroeger, a former deputy minister of Transport, was appointed in May 1999 to develop a system of grain-transportation reforms. Kroeger sought the Agency's help in estimating transportation costs and to determine the extent to which the railways shared their profits with shippers. Among Kroeger's recommendations, submitted to the Transport Minister in September 1999, was a cap on railway grain revenues.

On August 1, 2000, the government passed Bill C-34 which replaced the regulation of maximum rates for the movement of grain with a regulation of maximum revenues, or a revenue cap, that CNR and CPR could earn for the movement of grain. The Agency was given responsibility for establishing the revenue cap each year.

Bill C-34 also put a limit on the tariff rates for grain originating on branch lines, provided for longer notice and negotiation periods for discontinuance and transfers of service and included provisions for level-of-service complaints on branch lines. The Bill also gave the Agency the power to grant running rights in level-of-service complaints.

The new legislation also improved the final-offer arbitration process, making it more efficient and extending it to designated commuter authorities and to passenger railway service. In ruling on procedural matters, the Agency could defer the appointment of an arbitrator. There were also provisions for simultaneous submission of offers, the option of using three arbitrators, and a streamlined process for disputes valued at less than $750,000. The bill also required that the Agency's list of arbitrators include information about their specific areas of expertise.

Although the Agency continued to hold formal hearings into a variety of complaints, it began to look for speedier, more efficient ways to deal with disputes. In 2000, a pilot project was started in the Rail and Marine Branch, in which mediation was used to settle disagreements between two parties, without the time and cost of public hearings. The Agency began to train mediators, and made them available upon request, to shippers, carriers and other parties.

Meanwhile, the Agency's role in the Marine sector had undergone other changes. In 1998, the *Canada Marine Act* established new port authorities, handed over some ports and harbours to local governments, commercialized the St. Lawrence Seaway and created the Federal Bridge Corporation to manage federal bridges. The Agency, for its part,

would be responsible for investigating any complaints regarding changes in tariffs or fees at the new facilities.

Another provision in the *Canada Marine Act* called for a ministerial review of the pilotage system. At the request of the Transport Minister, the Agency conducted the review, which specifically looked at the training and licensing of pilots; compulsory pilotage area designations; and measures related to financial self-sufficiency and cost reduction. The Agency issued a report in August 1999 with 21 recommendations. Among other things, the Agency suggested that pilotage authorities use a risk-based methodology to establish criteria for compulsory pilotage. The Agency's recommendations were adopted and tabled in Parliament in November 1999. Transport Canada then developed the Pilotage Risk Management Methodology, which could be applied consistently by all four authorities.

In November 2001, an amendment to the *Shipping Conferences Exemption Act* changed the Agency's role in that area. The Act exempts shipping conferences from the *Competition Act* and allows them to set common tariffs and conditions of carriage. The amendment removed the requirement that shipping conferences file tariffs with the Agency, requiring them only to make their tariffs available to the public electronically.

Transport Canada statistics in 1999 showed a sharp rise in air passenger travel since 1987, most of that to points outside Canada, with less growth in the domestic market.[1] Despite the expansion in air travel, however, Canadian Airlines was teetering close to bankruptcy that year. After a series of negotiations with different parties, it became apparent that Canadian might negotiate a merger with Air Canada.

In anticipation of the re-establishment of an air monopoly in Canada, Transport Minister David Collenette introduced A Policy Framework for Airline Restructuring in Canada on October 26, 1999. The policy laid out a series of conditions necessary for the Air Canada-Canadian Airlines agreement to be permitted, including one that required Air Canada to continue all of Canadian's routes for at least three years. On December 21, Air Canada was allowed to take control of Canadian Airlines.

On February 17, 2000, Collenette tabled the new policy in the House of Commons. Bill C-26 would, among other things, give the Agency increased authority to review passenger fares and cargo rates on monopoly routes, to review domestic terms and conditions of carriage and to require notice of discontinuance of services on monopoly domestic routes.

The return to a dominant-carrier situation was now making it necessary

to increase regulatory powers for the Agency to ensure competition. It was a far cry from the days of C.D. Howe when regulations were put in place to deter competition for Air Canada's predecessor, Trans-Canada Air Lines.

Air Canada's takeover of Canadian Airlines inevitably caused some turbulence, despite efforts toward a smooth transition. On July 9, 2000, the Montreal Gazette described the early days of the new service: "A growing number of people now hate to fly." The Gazette's description of the chaotic conditions included "longer lineups, more lost luggage, more delays, declining quality of meals and frequent over-booking." An Air Canada employee told the newspaper that "efforts to integrate the airlines' operations are nothing short of Herculean."

Bill C-26 had, luckily, foreseen the need for some assistance to airline customers who were increasingly frustrated by airline problems. The position of an Air Travel Complaints Commissioner was created to work within the Agency to review and attempt to resolve complaints of airline customers. The first appointee to the position, on August 1, 2000, was Bruce Hood, a travel agency owner, president of the Association of Canadian Travel Agents (Ontario branch) and a board member with the Travel Industry Council of Ontario. Mr. Hood explained his new task as being an "airline referee," borrowing the term from his former career as a National Hockey League referee for 21 years.[2]

As Transport Minister Collenette explained, "The government and the members of the House of Commons Standing Committee on Transport agreed that there needed to be someone in the federal machinery of government to act as the champion for consumers who are dissatisfied with their treatment by airline companies. The key duties of the Commissioner will be to review complaints, to ensure that all alternative solutions have been exhausted and, where appropriate, to mediate an outcome that satisfies both the consumer and the airline."

View of container ship from pilot boat near Brotchie, Victoria, British Columbia 2003

The Commissioner was required to make semi-annual reports to the Transport Minister, listing the complaints received and the carriers involved, and highlighting any systemic problems detected in the airline industry. By the end of the year, the Air Travel Complaints Commissioner had received more than 1,200 complaints, many of them about quality of service, lost luggage and scheduling problems.

As time passed and the new office became more widely known, complaints would increase and their substance would vary. One kind of complaint, so-called air rage, arose from disputes about how airlines handled unruly passengers. Airlines had the right to impose sanctions on passengers; in fact, they could refuse to carry them. However, the airlines were required to establish in their tariffs the sanctions they would use for unruly passengers.

Air Canada, in the closing days of 2000, was feeling the strains of its expansion and had announced plans to cut jobs and raise air fares. WestJet, a discount carrier that had started operations in Western Canada in February 1996, had better news.[3] It had expanded eastward and was managing to make a profit. Competition on the domestic scene was alive and well, both in the scheduled and charter air businesses, but Air Canada was having cash-flow problems.

A major part of the Agency's mandate was to ensure that there were no undue obstacles in the transportation system for people with disabilities. In 1995, the Agency had established regulations for Personnel Training for the Assistance of Persons with Disabilities. The Air Transportation Regulations also addressed terms and conditions for carrying persons with disabilities. Agency inspectors monitored carriers and facilities across the country to ensure that the regulations were followed.

The Agency was also working on codes of practice for the transportation industry. The codes were intended to encourage voluntary compliance within the industry rather than using a regulatory approach. In November 1996, the Agency launched its first Code of Practice, Aircraft Accessibility for Persons with Disabilities. The Air Code, applicable to operations using aircraft with more than 30 seats, was followed by codes of practice in the marine and rail sectors. The Rail Code was introduced in February 1998, and in June 1999 the Code of Practice for Ferry Accessibility for Persons with Disabilities came into effect. The codes outlined areas where transportation facilities and equipment should be improved, including features such as handrails, elevators, lighting, lettering on signs and provisions for wheelchairs. As the codes went into effect, the Agency carried out monitoring surveys to assess industry compliance.

In 2002, the Agency finished work on a new Code of Practice called Removing Communication Barriers for Travellers with Disabilities (the Communication Code). The Communication Code set criteria for improving communications and access to information for travellers with disabilities. It would apply to air, rail and ferry transportation service providers and terminals.

The Agency developed an education program for the transportation industry and for consumers with disabilities and provides workshops and reading material on an ongoing basis to increase awareness. An Accessibility Advisory Committee, with representatives from disability groups, government agencies, the transportation industry and other interested people, was originally established on January 30, 1990, as the Equipment Accessibility Committee. The committee offers guidance to the Agency in developing regulations, codes of practice, and industry guidelines on accessibility. The Agency meets annually with the committee and consults it regularly on regulatory projects.

The September 11 tragedy had sent shudders through the world's financial markets, already hit by a crash in the high-tech industry and scandals involving major U.S. corporations.

In addition to the regulations and codes of practice designed to address systemic barriers to the mobility of persons with disabilities in the federal transportation network, the Agency addressed an increasing number of complaints from persons with disabilities. Some of these complaints raised jurisdictional questions as to whether certain health conditions constitute disabilities for the purposes of the *Canada Transportation Act*.

In 1997, Linda McKay-Panos complained about the seating accommodation provided to her by Air Canada and the carrier's policy of charging passengers for additional seating because of obesity. Before considering the complaint, the Agency needed to determine that obesity was in fact a disability for the purposes of the *Canada Transportation Act*. The Agency issued a decision in December 2001 that obesity in itself is not a disability for the purposes of the Act, but that there might be individuals who are obese and have a disability for the purposes of the Act. The Agency decided to rule on obesity complaints on a case-by-case basis. In the McKay-Panos case, the Agency ruled, in a split decision on October 23, 2002, that the Calgary resident did not have a disability for the purposes of the Act. The complainant appealed that decision to the Federal Court.

In another obesity case, also involving seating on Air Canada, the Agency decided on December 17, 2002, that the person had a disability for the purposes of the Act. However, the Agency found that Air Canada provided another seat for the passenger, and so there was not an obstacle to the person's mobility. The Agency has received other obesity complaints against both Air Canada and VIA Rail, but those cases would not be heard until the Federal Court ruled on the McKay-Panos appeal.

The Agency decided on May 10, 2002, in response to several complaints, that an allergy in itself is not a disability for the purposes of the Act, but that there might be people who, because of allergies, have a disability for the purposes of the Act. The Agency decided, in other words, to consider allergy applications on a case-by-case basis.

In another precedent-setting case, the Council of Canadians With Disabilities filed an application with the Agency regarding the accessibility features of passenger cars purchased by VIA Rail in 2000. The Council complained that several features on the Renaissance cars created undue obstacles to the mobility of persons with disabilities.

In a March 27, 2003 decision, the Agency determined that, on a preliminary basis, there were 14 "undue" obstacles, but that it would offer VIA a further opportunity to submit evidence before finalizing the determinations. On October 29, 2003, the Agency issued its final decision, finding 14 undue obstacles. During the writing of this historical document, VIA has appealed the Agency's decision to the Federal Court.

New methods of dealing with complaints were introduced by the Agency in recent years. The mediation pilot project, started earlier in the rail and marine sectors, was introduced to the Accessible Transportation Branch in 2002. The Agency also began an experiment with modified hearings, in which Members met disputing parties in a more informal setting than the traditional hearing process. Both parties of a dispute gave oral presentations, and Members questioned the parties directly, avoiding the paperwork, cost and more lengthy process of formal hearings.

As required by statute, the Canadian Transportation Agency has offered assessments of the Act in its annual reports.

In June 2000, Transport Minister David Collenette established a panel to carry out a five-year review of the *Canada Transportation Act*. The panel, headed by Brian Flemming, a lawyer and former policy adviser to Prime Minister Pierre Elliot Trudeau, received more than 200 written submissions from interested parties, held public hearings across the country and set up an interactive Web

site. It also commissioned 50 research studies on specific transportation issues.

Vice-Chairman Jean Patenaude left the Agency to sit on the review panel. Gilles Dufault, who had joined the Agency in 1998, was appointed Vice-Chairman with special responsibilities in the area of air travel complaints. Mr. Dufault, who had been an adviser to Prime Minister Trudeau and an executive at VIA Rail, had more than 20 years of experience in senior management in both private and public sectors.

On July 18, 2001, the Transport Minister tabled the panel's report in the House of Commons. It was a wide-ranging report that recommended further deregulation of the transportation industry, and a move toward greater competition including, in the air sector, that foreign ownership be allowed to increase to 49 per cent from 25 per cent.

A canine from Greater Toronto Airports Authority Canine Service Unit inspects luggage at Toronto Pearson International Airport, Ontario 2002

In the rail sector, panel recommendations included removing the onus on a shipper of proving "substantial commercial harm" in the case of a complaint, and that the grain handling and transportation system be put on a more commercial basis, which might include removing the revenue cap on grain rates. For VIA Rail, the panel suggested, among other things, that the Québec-Windsor corridor, the most profitable part of the operation, be separated from the rest of VIA and be allowed to move toward a more commercial, cost-recovery basis.

The main thrust of the panel review was that Canada's transportation networks were moving in the right direction, but that government policy could promote more deregulation.

Besides safety and economics, the panel pointed to other important considerations: "environmental goals, sustainable development, efficiency in energy use, co-ordination and integration of modes, and policies to sustain rural communities."

On September 11, 2001, less than two months after the release of the report, passenger jets hijacked by terrorists crashed into the World Trade Center in New York City, the Pentagon near

Washington and a field in rural Pennsylvania, sending the global airline industry into a tail spin. Two months later, Canada 3000, described in the review panel's report as the largest charter carrier in Canada, declared bankruptcy.

The September 11 tragedy had sent shudders through the world's financial markets, already hit by a crash in the high-tech industry and scandals involving major U.S. corporations. The invasion of Afghanistan by a Western coalition including Canada, added to the recessionary atmosphere.

The Agency's Annual Report of 2002 stated that "major airlines around the world struggled with huge financial losses and insolvency in 2002, as the troubled air industry continued to be squeezed by lower demand and higher operating costs." In 2003, fears related to the outbreak of Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) contributed to airline difficulties.

In the rapidly changing landscape of the 21st century, the challenge of creating transportation policy got tougher.

On February 25, 2003, Transport Minister Collenette tabled a policy statement and introduced Bill C-26, the *Transportation Amendment Act*, which would amend the *Canada Transportation Act*, the *Railway Safety Act* and enact legislation for VIA Rail. However, when Parliament prorogued in November 2003, the bill died on the order paper.

In 2004, as the Canadian Transportation Agency celebrates its centennial year, the transportation industry continues to evolve. In the final days of 2003, Air Canada's financial situation was still unresolved after it had been granted creditor protection in April. Also, CNR had purchased BC Rail, one of Canada's largest railway companies.

In the Air Travel Complaints Commissioner's semi-annual report for the period July to December 2002, concerns were raised about the state of the air industry. Liette Lacroix Kenniff, who was appointed in the fall of 2002, suggested that airlines, faced with financial hardships, might be less willing to deal with consumer complaints.

Those are just some of the issues that the Agency will deal with in 2004. But, whatever the future brings, the Agency will continue to adapt to the needs and issues of the national transportation system and the Canadian public.

In the last century , the Agency has undergone several transformations. The first Board created by A.G. Blair had been a regulatory body chiefly concerned with railways. Over the years, new jurisdictional powers were added and others removed. New statutes were written and old ones revised. Governments changed

and policy visions were redrawn. The Agency has undergone name changes, role changes and a succession of operational reforms. Today's Agency bears little resemblance to the original Board of Railway Commissioners.

But there has been one constant in the intervening years. The Agency, moving through time, has reflected not only the evolution of the Canada's transportation industry, but the economic reality of the nation itself.

As it steps into its second century, the Canadian Transportation Agency faces new challenges. It will accept new responsibilities as legislation dictates and adapt to shifts in government policies. But it will remain constant in its goal—to help achieve an efficient and accessible transportation system with Canadians' interests at heart.

Notes for Chapter Five

The information for this chapter was taken mainly from the Canadian Transportation Agency's annual reports, 1996 to 2002. The House of Commons Debates provided information about parliamentary discussions on transportation. Material from news media is attributed in the text.

Other notable sources are:

1 Statistical information obtained from Transport Canada charts, printed in Vision and Balance, the *Canadian Transport Act* Review panel's report, published in 2001, pp. 114–5.

2 Montreal Gazette, August 2, 2000.

3 Montreal Gazette, December 22, 2000.

Chapter Five cover photo:
Airplane parked at Terminal 3 of the Toronto Pearson International Airport, Toronto, Ontario

APPENDIX

MEMBERS' LIST

BOARD OF RAILWAY COMMISSIONERS AND TRANSPORT COMMISSIONERS

MEMBER	OFFICE	APPOINTED	TERMINATED
Andrew George Blair	Chief Commissioner	February 1, 1904	October 31, 1904
Michel Esdras Bernier	Deputy Commissioner	February 1, 1904	January 31, 1914
James Mills	Commissioner	February 1, 1904	January 14, 1914
Albert Clements Killam	Chief Commissioner	February 6, 1905	March 1, 1908
James Pitt Mabee	Chief Commissioner	March 28, 1908	May 6, 1912
D'Arcy Scott	Assistant Chief Commissioner	September 17, 1908	September 16, 1918
Simon James McLean	Commissioner Assistant Chief Commissioner	September 17, 1908 August 6, 1919	August 5, 1919 September 16, 1938
Thomas Greenway	Commissioner	September 17, 1908	October 30, 1908
A.S. Goodeve	Commissioner	April 4, 1912	November 22, 1920
Henry Lumley Drayton	Chief Commissioner	July 1, 1912	August 1, 1919
Wilfred Bruno Nantel	Assistant Chief Commissioner	October 20, 1914	October 19, 1924
A.C. Boyce	Commissioner	October 4, 1917	October 3, 1927
Dr. John Gunion Rutherford	Commissioner	September 17, 1918	July 24, 1923
Frank Broadstreet Carvell	Chief Commissioner	August 2, 1919	August 9, 1924
Calvin Lawrence	Commissioner	November 4, 1921	May 4, 1931
Frank Oliver	Commissioner	September 21, 1923	September 20, 1928
Harrison Andrew McKeown	Chief Commissioner	September 16, 1924	February 28, 1931
Thomas Vien	Deputy Chief Commissioner	September 5, 1925	January 31, 1931
Tobias Crawford Norris	Commissioner	March 30, 1928	March 29, 1938
John August Stoneman	Commissioner	March 12, 1929	March 12, 1949
Charles Perry Fullerton	Chief Commissioner	August 13, 1931	December 31, 1933
François Albert Labelle	Deputy Chief Commissioner	December 16, 1931	July 15, 1933
George A. Stone	Commissioner	December 16, 1931	June 30, 1948
François Napoléon Garceau	Deputy Chief Commissioner	September 16, 1933	April 10, 1943
Hugh Guthrie	Chief Commissioner	August 12, 1935	November 3, 1939
William Hugh Masson Wardhope	Assistant Chief Commissioner	November 8, 1938	November 7, 1958

Frank Mitchell MacPherson	Commissioner	September 21, 1939	March 29, 1959
James Albert Cross	Chief Commissioner	April 1, 1940	June 30, 1948
Armand Sylvestre	Deputy Chief Commissioner	April 18, 1945	April 17, 1960
Maynard Brown Archibald	Chief Commissioner Commissioner	July 1, 1948	October 31, 1951
Howard Brown Chase	Commissioner	July 28, 1948	May 19, 1959
William John Patterson	Commissioner	April 28, 1949	July 3, 1951
John D. Kearney	Chief Commissioner	November 1, 1951	January 15, 1957
Overton A. Matthews	Commissioner	January 1, 1953	September 1, 1955
Leonard James Knowles	Commissioner	September 1, 1955	January 2, 1962
Clarence Day Shepard	Chief Commissioner	January 15, 1957	January 1, 1959
Roderick Kerr	Commissioner Assistant Chief Commissioner Chief Commissioner	October 6, 1958 November 8, 1958 January 1, 1959	November 8, 1958 December 31, 1958 1967
Herbert Henry Griffin	Assistant Chief Commissioner	January 19, 1959	September 20, 1967
John Miller Woodard	Commissioner	May 20, 1959	September 20, 1967
William Roy Irwin	Commissioner	August 1, 1959	September 20, 1967
Joseph Émile Dumontier	Deputy Chief Commissioner	May 26, 1960	September 20, 1967
Alfred Sydney Kirk	Commissioner	January 3, 1962	September 20, 1967

AIR TRANSPORT BOARD

NAME	POSITION	START DATE	TERMINATION DATE
Robert Alexander Cecil Henry	Chairman	September 11, 1944	1948
Alan Ferrier	Member	September 11, 1944	December 1949
J. P. Roméo Vachon	Member	September 11, 1944	1954
John Russel Baldwin	Chairman	1949	July 1954
Alexander Daniel McLean	Member	January 1950	1962
Wilbert Jamieson Matthews	Chairman	July 1954	1958
Joseph Louis Gerald Morisset	Member Chairman	January 1955 August 4, 1965	August 4, 1965 September 20, 1967
Paul Yettvart Davoud	Chairman	March 1, 1959	1963
George Russell Boucher	Member	1962	September 20, 1967
Frederick Thomas Wood	Chairman	October 10, 1963	1965
John Rashleigh Belcher	Member and Vice-Chairman	1965	September 20, 1967
James Flood Clark	Member	1966	1967

CANADIAN MARITIME COMMISSION

NAME	POSITION	START DATE	TERMINATION DATE
John Valentine Clyne	Chairman	November 1, 1947	July 7, 1950
Louis de la Chesnaye Audette	Member Chairman	November 1, 1947 January 1, 1954	December 31, 1953 July 31, 1959
Henry J. Rahlves	Member	November 1, 1947	1948
Angus McGugan	Member	1948	July 7, 1956
Jean-Claude Lessard	Chairman	December 13, 1950	December 31, 1953
Carl William West	Member	January 1, 1954	1959
Alexander Watson	Chairman	August 1, 1959	February 20, 1965
George Alexander Scott	Member	February 1960	1964
Jack Clemenger Rutledge	Member	1960	September 20, 1967
Howard Jackson Darling	Member Chairman	February 21, 1965 1966	1966 September 20, 1967

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

NAME	POSITION	START DATE	TERMINATION DATE
John Whitney Pickersgill	President	September 20, 1967	August 31, 1972
Pierre Taschereau	Vice-President	September 20, 1967	July 31, 1971
John Rashleigh Belcher	Member	September 20, 1967	July 31, 1972
George Russell Boucher	Member	September 20, 1967	November 8, 1970
Alan Pengelly Campbell	Member	September 20, 1967	December 30, 1976
James Flood Clark	Member	September 20, 1967	August 31, 1976
Raymond Robin Cope	Member Vice-President (Research)	September 20, 1967 February 15, 1968	 September 24, 1975
Howard Jackson Darling	Member	September 20, 1967	February 20, 1970
Joseph Émile Dumontier	Member	September 20, 1967	September 1, 1970
Laval Fortier	Member	September 20, 1967	April 18, 1974
Herbert Henry Griffin	Member	September 20, 1967	December 31, 1975
William Roy Irwin	Member	September 20, 1967	January 14, 1970
David Haney Jones	Member	September 20, 1967	January 1, 1988
Roderick Kerr	Member	September 20, 1967	October 31, 1967
Alfred Sydney Kirk	Member	September 20, 1967	September 16, 1970
John Arthur Delamare Magee	Member	September 20, 1967	January 10, 1985
Joseph Louis Gérald Morisset	Member	September 20, 1967	February 15, 1973
John Miller Woodard	Member	September 20, 1967	December 15, 1978
Guy Frank Lafferty	Member	March 13, 1969	1979
Raymond MacDonald March	Member	March 19, 1970	December 24, 1981
John Barrie Glen Thomson	Member	June 28, 1971	June 16, 1981

Guy Roberge	Vice-President (Law)	August 1, 1971	December 24, 1981
Louis René Talbot	Member	September 9, 1971	1979
Ann Harley Sedgewick Carver	Member	January 28, 1972	1979
E. J. Benson	President	September 1, 1972	August 31, 1982
Edward Henry LaBorde	Member	August 21, 1973	January 6, 1981
John Teaton Gray	Member Vice-President (Law)	June 1, 1974 December 24, 1981	December 24, 1981 May 31, 1984
Ralph Azzie	Member	May 27, 1976	December 24, 1983
Yves Dubé	Vice-President (Research)	June 1, 1976	September 1, 1986
Malcolm Douglas Armstrong	Member	September 1, 1976	August 4, 1986
James Maurice McDonough	Member	August 4, 1977	January 1, 1988
J.A.L. Gérald Drainville	Member	1979	March 31, 1988
Paul Langlois	Member	1979	March 31, 1988
John Francis Walter	Member	1979	March 31, 1988
Bernard R. Wolfe	Member	1979	March 31, 1988
Robert John Orange	Member	May 2, 1981	March 31, 1988
Jean-Louis Bourret	Member	December 23, 1981	March 31, 1988
Anne-Marie Trahan	Member	December 23, 1981	June 2, 1986
David Hilton Chapman	Member	March 3, 1983	March 31, 1988
Jean Marchand	President	December 16, 1983	July 31, 1985
John Carr Munro	Member	June 29, 1984	March 31, 1988
John David Thompson	Vice-President (Law) Acting President	June 29, 1984 July 31, 1985	 1987
Michael James Landers	Member	July 9, 1984	March 31, 1988
Marcel Lambert	Member	March 11, 1985	January 1, 1988
Erik Hersholt Nielsen	President	January 21, 1987	January 1, 1988

NATIONAL TRANSPORTATION AGENCY

NAME	POSITION	START DATE	TERMINATION DATE
Erik Hersholt Nielsen	Chairman	January 1, 1988	November 30, 1992
Micheline Beaudry	Vice-Chairman Acting Chairman Vice-Chairman	August 15, 1988 December 1, 1992 March 16, 1993	November 30, 1992 March 15, 1993 June 30, 1996
Craig S. Dickson	Member	January 1, 1988	1996
Marcel Lambert	Member	January 1, 1988	March 31, 1990
James Maurice McDonough	Member	January 1, 1988	December 31, 1988
James Daryl Mutch	Member	January 1, 1988	November 30, 1992
Edmund J. O'Brien	Member	January 1, 1988	1996

B. Keith Penner	Member	January 1, 1988	June 30, 1996
Edward Ehrlich Weinberg	Member	January 1, 1988	November 30, 1992
Nicolle Forget	Member	August 15, 1988	1993
Kenneth Raphael Ritter	Member	April 1989	June 30, 1996
George C. Minaker	Member	1990	June 30, 1996
Jacques Voyer	Member	May 20, 1992	1993
Patricia Danforth	Member	June 22, 1992	1993
James A. McGrath	Member	March 1,1993	1995
Gilles Rivard	Chairman	May 3, 1993	June 30, 1996
Richard Cashin	Member	1993	June 30, 1996
Marian Lorraine Robson	Member	March 27, 1995	June 30, 1996

CANADIAN TRANSPORTATION AGENCY

NAME	POSITION	START DATE	TERMINATION DATE
Marian Lorraine Robson	Chairman	July 1, 1996	
Jean Dorius Patenaude	Vice-Chairman	July 1, 1996	June 2000
Richard Cashin	Member	July 1, 1996	June 30, 2003
B. Keith Penner	Member	July 1, 1996	June 30, 2003
Michael A. Sutton	Member	December 22, 1997	
Mary-Jane Bennett	Member	January 19, 1998	
Gilles Dufault	Member Vice-Chairman	January 19, 1998 August 2000	
Bruce Melvin Hood	Air Travel Complaints Commissioner	August 1, 2000	July 31, 2002
Guy Delisle	Member	January 8, 2002	
George Albert Proud	Member	January 8, 2001	
Liette Lacroix Kenniff	Air Travel Complaints Commissioner	October 1, 2002	
Reginald Beaton Tulk	Member	December 16, 2002	

BIBLIOGRAPHY

Canadian Government Publications

ANNUAL REPORTS AND REVIEWS

Air Transport Board, Annual Report for the period September 11, 1944 to December 31, 1946. Ottawa 1947.
Board of Railway Commissioners, Annual Reports, 1906 to 1937.
Board of Transport Commissioners, Annual Reports, 1938 to 1966.
Canadian Transportation Agency Annual Reports, 1996 to 2002.
Canadian Maritime Commission, Annual Reports, 1947 to 1966.
Canadian Transport Commission, Annual Reports, 1967 to 1987.
Canadian Transport Commission, Economic and Social Analysis Branch, June 1975.
National Transportation Agency, Annual Reports, 1988 to 1992.
National Transportation Agency, Annual Reviews, 1988 to 1994.

OTHER GOVERNMENT AND RELATED DOCUMENTS

Canada. Parliament. House of Commons. *House of Commons Debates*, 1904–.
Darling, Howard J., *A Historical Overview of Direct Transit Subsidies in Canada*, Canadian Transport Commission, Economic and Social Analysis Branch, June 1975.
Economic Council of Canada, *Reforming Regulation*, Chairman David Slater, 1981.
Economic Council of Canada, *Responsible Regulation: An Interim Report*, Chairman Sylvia Ostry, 1979.
Freedom To Move: A Framework for Transportation Reform, Transport Canada, 1985.
Freedom to Move in Canada's new transportation environment, 10-part series of pamphlets, Transport Canada, 1988.
Gratwick, John, *The Evolution of Canadian Transportation Policy*, A paper prepared for the *Canada Transportation Act* Review Panel, March 2001.
Janisch, H.N., *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission*, Administrative Law Series, a study prepared for the Law Reform Commission of Canada, 1978.
Leacy, F. H., ed., *Historical Statistics of Canada*, Statistics Canada, 1983.
Lessard, J-C., *Transportation in Canada*, A study prepared for the Royal Commission on Canada's Economic Prospects, 1956.
Ross, Thomas R. and Stanbury, W.T., *Policy Proposals for Enhancing Competition in Canada's Airline Markets*, A study prepared for the *Canada Transportation Act* Review Panel, April 5, 2001.
Vision and Balance, Report of the *Canada Transportation Act* Review Panel, March 2001.

Public Records

Records of Canadian Transport Commission (RG 46)
Railway Committee of the Privy Council, Correspondence
Railway Committee of the Privy Council, Minutes

Newspapers and Periodicals

Calgary Herald; Edmonton Journal; Globe and Mail; La Presse; Montreal Gazette; Ottawa Citizen; Ottawa Journal; Regina Leader-Post; Saint John Telegraph; Vancouver Province; Winnipeg Free Press (also called Manitoba Free Press).

Books and Articles

Bercuson, David Jay, ed., *Canada and the Burden of Unity*, Macmillan of Canada, Toronto, 1977.

Bothwell, Robert, *Pearson, His Life and World*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1978.

Bothwell, Robert and Kilbourn, William, *C.D. Howe: a biography*, McClelland & Stewart, Toronto, 1979.

Clarkson, Stephen and McCall, Christina, *Trudeau and Our Times, Volume 1: The Magnificent Obsession*, McClelland & Stewart, Toronto, 1990; *Volume 2: The Heroic Delusion*, McClelland & Stewart, Toronto, 1994.

Creighton, Donald G., *Canada's First Century 1867–1967*, Macmillan of Canada, Toronto, 1970.

Creighton, Donald G., *The Forked Road, Canada 1939–55*, McClelland & Stewart, Toronto, 1976.

Cruikshank, Kenneth, *Close Ties: Railways, Government and the Board of Railway Commissioners 1851–1933*, McGill-Queen's University Press, Montreal/Kingston, 1991.

Currie, A. W., *Economics of Canadian Transportation*, University of Toronto Press, Toronto, 1954.

Glazebrook, G. P. de T., *A History of Transportation in Canada Volume II: National Economy 1867–1936*, McClelland & Stewart, Toronto, 1964.

Diefenbaker, John G., *One Canada, Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker, The Crusading Years 1895–1956*, Macmillan of Canada, Toronto, 1975.

Fleming, R. B., *The Railway King of Canada: Sir William MacKenzie 1849–1923*, UBC Press, Vancouver, 1991.

Granatstein, J. L., *Mackenzie King, His Life and World*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1977.

Gwyn, Sandra, *The Private Capital, Ambition and Love in the Age of Macdonald and Laurier*, McClelland & Stewart, Toronto, 1986.

Hill, Margaret M., *Recasting the Federal Transport Regulator: The Thirty Years' War, 1967–97*, an essay in Doern, G. Bruce et al. *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*, University of Toronto Press, Toronto, 1999.

Innis, Harold A., *A History of the Canadian Pacific Railway*, University of Toronto Press, Toronto, 1923.

International Institute for Transportation and Ocean Policy Studies. *Hardly a Transport of Delight*, The Institute, Halifax, 1986.

Jackman, W. T., *Economics of Transportation*, University of Toronto Press, Toronto, 1926.

MacKay, Donald, *The People's Railway: A History of Canadian National*, Douglas & McIntyre, Vancouver/Toronto, 1992.

Morton, Desmond, *Canada and War*, Butterworth and Co., (Canada), Toronto, 1981.

Parks, W. A., *Handbook of Canada*, British Association for the Advancement of Science, University of Toronto Press, Toronto, 1924.

Pickersgill, J.W., *Seeing Canada Whole: A Memoir*, Fitzhenry and Whiteside, Toronto, 1994.

Pigott, Peter, *National Treasure: The History of Trans Canada Airlines*, Harbour Publishing, Madeira Park, B.C., 2001.

Schull, Joseph, *Laurier*, Macmillan of Canada, Toronto, 1965.

Skelton, Oscar D., *Chronicles of Canada: The Railway Builders*, Volume 32, Glasgow Brook & Co., Toronto, 1920.

Stanbury, W.T., ed., *Studies on Regulation in Canada*, Institute for Research in Public Policy, Toronto, 1978.

Stevens, G. R., *History of the Canadian National Railways, Railroads of America*, Macmillan Company, New York, 1973.

Whitaker, Reginald, *The Government Party, Organizing and Financing the Liberal Party of Canada 1930–58*, University of Toronto Press, Toronto, 1957.

Unpublished Work

Gosse, Fred Paul, *The Air Transport Board and Regulation Of Commercial Air Services*, Thesis (M. A.), Carleton University, Ottawa, 1955.

Office des transports du Canada

Canadian Transportation Agency

100 ANS *au* CŒUR *des* TRANSPORTS

L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA
ET LES ORGANISMES QUI L'ONT PRÉCÉDÉ :
UN SIÈCLE D'HISTOIRE

Disponible sur divers supports

Canada

© Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada 2004
Imprimé et relié au Canada
ISBN 0-662-67615-7
N° de catalogue TT4-2/2003

Le présent document et d'autres publications de l'Office des transports du Canada sont disponibles sur divers supports et sur Internet à www.otc.gc.ca.

On peut obtenir plus d'information au sujet de l'Office en composant le (819) 997-0344 ou 1 888 222-2592 (sans frais).

Toute correspondance doit être adressée à :
Chef des publications
Office des transports du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0N9

Photos de la page couverture :
Premier train à voyageurs de Winnipeg à Edmonton, chemins de fer du Canadian Northern, 1905, photographe : G.D. Clark, MSTC/CN002380 • Bac MV Federal Avalon, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), 1975, photographe : M. Segal, MSTC/CN001689 • Porteur aidant des passagers avec leur baggages, Halifax (Nouvelle-Écosse), 1951, MSTC/CN002828 • Canadair DC-4M North Star de TCA survolant l'aéroport Kinley des Bermudes, 1950, MSTC/CN000261 • Les 6 autres images sont des archives de l'Office des transports du Canada, ©Digital Vision.

REMERCIEMENTS

Il y a de cela un siècle, le 1er février 1904, la Commission des chemins de fer est devenue le premier organisme de réglementation indépendant du Canada doté de compétences en matière de transport. Au fil des ans, la première Commission a évolué dans sa structure et l'étendue de ses compétences jusqu'à sa forme actuelle, l'Office des transports du Canada, qui a compétence sur les transports aérien, ferroviaire, maritime et qui a été investi de la responsabilité d'éliminer les obstacles abusifs limitant les possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience.

Le présent récit historique a été mandaté par l'Office des transports du Canada dans le cadre d'un projet du centenaire visant à souligner l'importance de la réglementation des transports pour les Canadiens et à raconter l'évolution de cette réglementation au cours du siècle dernier. L'Office est le plus ancien tribunal du Canada.

Cecelia McGuire, rédactrice pigiste, a effectué les recherches nécessaires et a rédigé le document sous la direction du Comité du centenaire de l'Office, coprésidé par Claude Jacques, Arun Thangaraj et Judie Carrigan. Le Comité regroupe également Gilles Dufault, vice-président de l'Office, Keith Penner, ancien membre de l'Office, Alison Hale, Nancy Hay, Katie Fillmore, Paul Juneau, John Corey, Louise McCreadie, Michelle Raby et Julie Leroux. La révision de la version française a été confiée à Paul Houle. La préparation et la publication ont été coordonnées par Judy Deland, chef des publications de l'Office.

L'Office souhaite également remercier les organismes suivants qui ont autorisé l'utilisation de leurs photographies : le Musée des sciences et de la technologie du Canada, l'Administration de pilotage du Pacifique du Canada et l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto. La conception graphique et la mise en page sont la contribution de Acart Communications Inc.

TABLE DES MATIÈRES

Message de la présidente	1
Chapitre un : Tout le monde à bord, La Commission des chemins de fer, 1904 à 1938	5
Chapitre deux : Agent catalyseur du changement, La Commission des transports du Canada, 1938 à 1967	33
Chapitre trois : Prise de contrôle, La Commission canadienne des transports, 1967 à 1988	59
Chapitre quatre : Changement de vitesse, L'Office national des transports, 1988 à 1996	85
Chapitre cinq : On suit le rythme, L'Office des transports du Canada, 1996 à 2004	101
Annexe : Liste des membres	116
Bibliographie	121

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE

L'Office des transports du Canada célèbre en 2004 cent ans de prestation de services aux Canadiens en mouvement. Je crois que l'Office et les organismes qui l'ont précédé sont le reflet même de l'évolution du Canada, de son expansion économique et de son rôle changeant sur la scène internationale, comme en fait état le présent document qui trace le tableau de la réglementation des transports.

La Commission des chemins de fer voit le jour le 1er février 1904 et exercera son autorité sur les chemins de fer en tant que le premier organisme de réglementation indépendant du gouvernement du Canada.

Cette première commission, à laquelle sont conférées toutes les attributions d'une cour supérieure, servira de modèle non seulement aux organismes des transports qui lui succéderont, mais également aux organismes fédéraux chargés de la réglementation d'autres secteurs d'activité. Il n'est guère surprenant que l'histoire de la réglementation au Canada ait débuté au sein d'une commission des transports, car l'immensité même du pays fait en sorte que les transports constituent l'élément fondamental, voire essentiel, de l'expansion économique et de l'évolution politique du Canada. Au fil du temps, des institutions tout à fait canadiennes seront créées afin de veiller à la protection du bien collectif au fur et à mesure que nos systèmes de transport se développeront.

La Commission des chemins de fer, très rigide dans sa façon de faire, régit, entre autres choses, les prix de transport des marchandises ainsi que la construction et l'abandon des chemins de fer. Elle existera 34 années, depuis l'âge d'or des chemins de fer — alors que les promoteurs se rueront ça et là pour élargir le réseau — jusqu'à la période de repli pendant la dépression et l'émergence de l'automobile et de l'avion qui livreront concurrence aux chemins de fer.

La Commission des transports du Canada fait son apparition en 1938 en remplacement de la première commission et se voit attribuer plus de pouvoirs relativement aux questions touchant les transports aérien et maritime. Cependant, le gouvernement fédéral voulant tenir l'industrie du transport aérien en bride, crée, en 1944, un organisme distinct, soit la Commission des transports aériens. À compter de 1947, la Commission maritime canadienne se chargera des questions maritimes.

La Commission canadienne des transports (CCT) est créée en 1967 pour chapeauter tous les modes de transport formant un tout concurrentiel. Son mandat consiste entre autres choses à rationaliser l'immense réseau de chemins de fer délaissés. À cette époque, les compagnies ferroviaires et leurs clients vivent des moments difficiles dont j'atteste la réalité pour l'avoir constatée alors que je vivais dans les Prairies. Si une compagnie souhaite abandonner un chemin de fer, la CCT doit alors tenir des audiences afin de déterminer s'il y va de l'intérêt public de maintenir le service. Dans l'affirmative, le service est maintenu et la compagnie est indemnisée. Dans le cas contraire, la ligne sera abandonnée. Il s'agit là d'un processus lourd et coûteux.

Au début des années 80, le Canada suit la tendance internationale à la déréglementation. Le fait le plus notable de l'époque est l'adoption aux États-Unis de la *Staggers Act* qui déréglemente les chemins de fer. On en fait autant par la suite pour ce qui est des lignes aériennes. Au Canada, cette démarche se fait progressivement et de façon plus équilibrée, et elle donne lieu, en 1987, à la création de l'Office national des transports.

C'est en 1996 que l'Office des transports du Canada prend la relève et poursuit cette tendance visant une réglementation moins importune. Son régime est certes le moins réglementé de l'histoire du pays. La concurrence et les forces du marché, plutôt que des règles sévères, sont maintenant les agents catalyseurs. Les chemins de fer et les lignes aériennes sont, pour la plupart, libres d'une réglementation tarifaire. Ils sont également libres d'entrer sur un marché ou de le quitter, ou encore de cesser leurs activités. Bien que les lignes aériennes soient toujours assujetties à une réglementation en vertu des accords internationaux, dans le marché intérieur elles peuvent exploiter leurs activités avec relativement peu d'ingérence du gouvernement.

La façon dont l'Office transige avec ses clients de nos jours est tout à fait différente de ce qu'elle était autrefois. Alors que les organismes qui l'ont précédé gardaient leurs distances, l'Office a évolué avec le monde pour être plus convivial et avoir les intérêts des clients à cœur. Quoique conscient du

fait qu'il soit un tribunal indépendant et impartial, l'Office croit sincèrement être redevable au public, aux transporteurs et aux consommateurs. Aussi veut-il s'assurer qu'ils connaissent très bien leurs droits et leurs obligations aux termes de la législation que l'Office administre. L'Office accorde maintenant plus d'importance à la communication et à la prise de contacts. Du même coup, il s'efforce d'être au fait de l'évolution de l'industrie des transports, de se renseigner et d'être à l'écoute.

L'Office a également pris un recul, lorsque possible, relativement à l'application de dispositions réglementaires pour tenter de trouver des solutions par une démarche volontaire, notamment au chapitre des transports accessibles pour les personnes ayant une déficience. Vers le milieu des années 90, deux instruments de réglementation importants voient le jour, soit les conditions de transport des personnes ayant une déficience et le *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience*. Tous deux ont une grande portée et visent tous les transporteurs relevant de la compétence du fédéral. Depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, l'Office préconise l'application volontaire de codes de pratiques plutôt que le recours à la réglementation formelle.

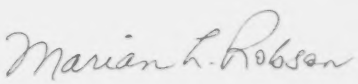
Ces codes de pratiques sont le fruit d'une collaboration entre l'Office, la communauté des personnes ayant une déficience et les transporteurs. Évidemment, cette concertation aura nécessité beaucoup de consultations, d'écoute et de raffinement de part et d'autre. L'Office a toutefois réussi à introduire les codes, à fixer des échéances pour leur mise en œuvre et à établir des normes de service pour tous les modes de transport : ferroviaire, aérien et maritime. Cette approche à la réglementation constitue tout un virage — de l'application rigoureuse de la loi à la conformité volontaire et au suivi.

Liette Lacroix Kenniff occupe actuellement le poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien, créé en 2000. Voilà une autre option pour régler les plaintes par voie de facilitation et de persuasion plutôt que du recours à la réglementation. La commissaire dépose des rapports semestriels au ministre des Transports et au Parlement et, grâce à la sensibilisation du public, elle encourage les transporteurs à traiter leurs clients avec équité.

Depuis deux ans, l'Office offre un nouveau service de règlement des différends, soit la médiation. Jusqu'à maintenant, le taux de réussite pour ce qui est d'aider les parties à trouver elles-mêmes des solutions rapides et peu coûteuses est de 95 p. 100. L'Office prévoit poursuivre cette activité comme moyen extrajudiciaire de régler les différends.

En appliquant la réglementation sur les transports, on a toujours cherché à équilibrer les intérêts des expéditeurs et des consommateurs et ceux des transporteurs. Les relations entre utilisateurs et fournisseurs de services de transport sont fondamentalement tendues. Les premiers s'attendent naturellement à recevoir un service toujours meilleur et à moindre coût alors que les fournisseurs veulent augmenter leur clientèle et leur chiffre d'affaires.

Équilibrer ces intérêts : voilà le défi que devait relever la Commission des chemins de fer lors de sa première rencontre en une journée neigeuse de février il y a cent ans. Depuis lors, la constante est demeurée la même : avoir en place un organisme de réglementation des transports qui s'engage à équilibrer ces intérêts divergents de façon juste et transparente. Voilà le but que l'Office poursuivra en vue de s'adapter au paysage changeant des transports au Canada.

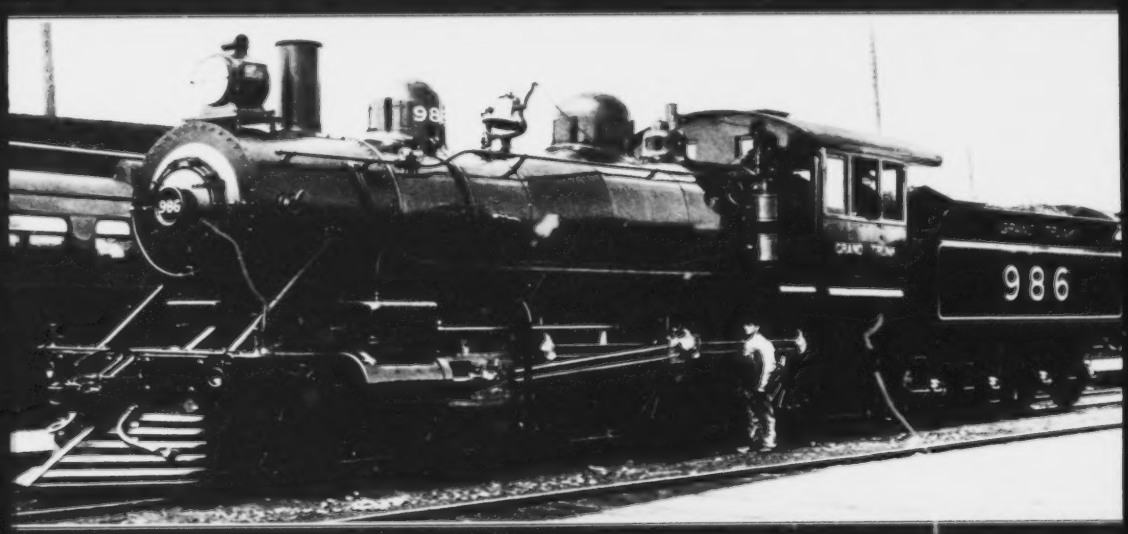


Marian L. Robson
Présidente et première dirigeante
Février 2004

CHAPITRE UN

TOUT LE MONDE À BORD

LA COMMISSION DES CHEMINS DE FER 1904 À 1938



1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

Le 1er février 1904, la Commission des chemins de fer est inaugurée.

Le 4 août 1914, le Canada se joint à la Grande-Bretagne dans ses efforts de guerre.

Les années 30, la Grande Crise sévit et de nombreux Canadiens vivent des moments difficiles.

La Commission des chemins de fer, de 1904 à 1938

L'Office des transports du Canada a vu le jour il y a 100 ans dans un climat empreint d'une concurrence commerciale intense et de rivalités politiques vigoureuses, voire véhémentes. Il s'est révélé essentiel à l'édification du Canada que nous connaissons aujourd'hui bien qu'il soit demeuré effacé.

L'histoire de l'Office a commencé par la mise sur pied de la Commission des chemins de fer, par une journée enneigée de février 1904, à Ottawa.

MSTC/CN002380

Premier train à voyageurs de Winnipeg à Edmonton — chemins de fer Canadian North, 1905

Dès le commencement, la Commission des chemins de fer a été confrontée à des obstacles. Selon la *Railway Act* (*Acte des chemins de fer*) de 1903, la Commission devait être inaugurée le 1er février 1904. Cependant, comme le rapporte l'*Ottawa Citizen* le 2 février, les nominations à la Commission ont eu lieu « par décret en conseil et ont été rendues publiques avant la date d'entrée en vigueur de la loi qui prévoit la mise sur pied de la Commission », en raison d'un problème de procédure. L'ouverture officielle a été retardée parce que « de nouveaux décrets en conseil devront être adoptés avant de procéder aux nominations ».

Même Dame Nature a mis les bâtons dans les roues de la nouvelle Commission. Les quotidiens rapportent des chutes de neige records dans la capitale du Dominion en février, ce qui a compliqué les déplacements. « L'industrie du déneigement semble être la principale activité économique cet hiver à Ottawa », rapportait le *Citizen*.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un commencement prometteur, la nouvelle Commission des chemins de fer a pris son air d'aller. Le 9 février, Andrew G. Blair, président de la Commission, prenait la parole devant un groupe de dirigeants de compagnies de chemin de fer et de sommités du secteur commercial. Blair était un personnage imposant, grand, austère, à un mois de son soixantième anniversaire; une abondante barbe blanche cachait ses traits tirés par des mois de luttes politiques intenses, et plus tard, par l'inertie.

Sa voix ne montrait aucune hésitation quand il a déclaré que « les pouvoirs et compétences dévolus à la Commission

sont à la fois complets et d'influence; ils toucheront, d'une part, un point vital des intérêts commerciaux déjà considérables et grandissants au pays et, d'autre part, les intérêts de plus en plus importants des compagnies de chemins de fer ».

Peu après, il ajoutait : « Nous sommes cependant à court de personnel et d'argent pour transiger [...] Bien que nous soyons en quelque sorte démunis, nous croyons être en mesure de recevoir deux ou trois demandes pour l'instant »[1]. Même si ces commentaires semblaient frayer avec la complainte, on pouvait l'en excuser. Blair avait travaillé à la réalisation de cet objectif pendant plusieurs années et était impatient de voir le résultat.

Les pouvoirs et compétences dévolus à la Commission sont à la fois complets et d'influence; ils toucheront, d'une part, un point vital des intérêts commerciaux déjà considérables et grandissants au pays.

Dès 1896, il avait compris la nécessité de mettre sur pied un organisme de réglementation permanent et indépendant, qui veillerait à l'intérêt public dans la course vers l'expansion des chemins de fer au Canada[2].

Les compagnies de chemin de fer ont été au cœur de l'expansion économique du Canada depuis les années 1850. En fait, elles ont joué un rôle important dans la création du Canada. Le chemin de fer du Grand Trunk, achevé entre Toronto et Montréal en 1856, reliait le Canada-Ouest et le Canada-Est (aujourd'hui l'Ontario et le Québec), et a contribué à jeter les bases de la Confédération[3].

La promesse d'un chemin de fer a été déterminante dans la décision de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick de se joindre à la Confédération. (Le chemin de fer Intercolonial a été achevé en 1876, et liait la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick au Québec.) En 1871, la Colombie-Britannique est entrée dans la Confédération attirée par la promesse d'une liaison ferroviaire vers le reste du Canada. Il en est résulté le premier chemin de fer transcontinental canadien achevé en 1885 par la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique (CP). La promesse d'aider les compagnies de chemin de fer criblées de dettes de l'Île-du-Prince-Édouard et d'assurer une liaison à l'année longue vers la partie continentale a réussi à amadouer cette province qui s'est jointe à la Confédération en 1873.

À l'aube du 20e siècle, des navires combles d'immigrants ont envahi les

ports de partout au pays; les chemins de fer, en raison de leurs immenses concessions de terres, ont joué un rôle important dans le choix du lieu où les immigrants s'établissaient. Les chemins de fer maîtrisaient également le mouvement des marchandises et des voyageurs partout au pays et étaient essentiels au développement industriel du Dominion.

Toutefois, au fur et à mesure que les intérêts commerciaux canadiens sont devenus plus dépendants du transport ferroviaire pour le transport des fournitures et des marchandises, les expéditeurs ont commencé à se plaindre du prix du transport et du quasi-monopole qu'exerçaient les compagnies de chemin de fer à ce chapitre. Les compagnies de chemin de fer ont justifié leur pratique par la nécessité de percevoir des frais permettant de couvrir les dépenses. Cependant, elles n'exigeaient pas le même taux de tous et c'est ce qui constituait la problématique[4].

La concurrence sur les prix du transport était saine dans le centre du Canada, où plusieurs compagnies de chemin de fer se livraient concurrence entre elles, ainsi qu'avec le transport maritime et les compagnies de chemin de fer américaines au sud de la frontière, pour s'accaparer la clientèle. Les compagnies de chemin de fer ont dû établir des tarifs concurrentiels, offrant bien souvent des tarifs particuliers à leurs clients les plus importants.

Toutefois, dans les régions où la concurrence était faible, voire inexistante, les prix du transport étaient plus élevés. Les compagnies de chemin de fer justifiaient cette pratique en prétendant récupérer les pertes encourues dans les régions plus concurrentielles. Cette pratique était équitable à leur avis, mais les expéditeurs qui devaient payer des prix plus élevés ne partageaient pas leur point de vue. Inévitablement, les plaintes ont cheminé jusqu'aux politiciens à Ottawa.

Les plaintes les plus cinglantes provenaient des provinces de l'Ouest où la seule compagnie de chemin de fer transcontinentale, le CP, détenait un monopole quasi total depuis 1885. Les gouvernements qui se sont succédé à Ottawa et qui ont généreusement subventionné une grande partie des travaux de construction des lignes ferroviaires au Canada ont cherché une solution à ce problème.

En 1896, quand Andrew G. Blair est devenu ministre des Chemins de fer et canaux du Canada, un Comité ferroviaire du Conseil privé exerçait déjà ses activités et il en est devenu président. Le Comité avait été mis sur pied en vertu de l'*Acte des chemins de fer* de 1888. (Cette loi

était une révision de la *General Railway Act for Canada* [*Loi générale sur les chemins de fer du Canada*] de 1868, la première loi encadrant les chemins de fer après la Confédération, elle-même tirée de la *Railway Clauses Consolidation Act* [*Loi de codification des dispositions sur les chemins de fer*] de 1851. Aucune de ces lois n'avait vraiment de force exécutoire, et les compagnies de chemin de fer n'en ont pas tenu compte et ont établi leurs propres tarifs[5].)

Le Comité ferroviaire du Conseil privé avait été mis sur pied dans le but de réglementer les tarifs du transport des marchandises par voies ferrées et de recevoir les plaintes, à titre de tribunal. Cependant, Blair a rapidement constaté qu'il présentait des lacunes graves : il était composé de politiciens qui ne pouvaient donner apparence d'impartialité; il était établi à Ottawa et ne se déplaçait pas; les membres du Comité n'avaient reçu aucune formation technique et il ne comptait aucun membre permanent.

Avocat et politicien aguerri, Blair était connu pour son esprit politique rusé et son inébranlable détermination. Il avait siégé pendant 18 ans à la législature du Nouveau-Brunswick, dont 14 ans en tant que premier ministre. Il était âgé de 52 ans lorsqu'il a joint le gouvernement libéral de Sir Wilfrid Laurier. Son épouse, Anne, l'a suivi à Ottawa, un ajout bienvenu dans l'aristocratie de la capitale, de même que quelques-uns de ses dix enfants vivant encore sous son toit[6].

En tant que ministre des Chemins de fer et canaux, il s'est efforcé de trouver des solutions au problème du tarif de transport. En 1897, Blair a travaillé sur l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau selon laquelle le gouvernement octroyait à CP une subvention pour la construction de sa ligne ferroviaire du Pas-du-Nid-de-Corbeau en contrepartie d'une réduction des prix exigés par la compagnie pour le transport du grain vers Lakehead — appelé tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau — et plusieurs voies ferroviaires est-ouest.

En 1899, Blair a demandé à Simon J. McLean, économiste politique réputé à l'époque, d'étudier les commissions responsables des chemins de fer en Angleterre et aux États-Unis et, en 1901, d'examiner les taux de transport pratiqués au Canada. En 1902, à la lumière des conclusions des deux rapports McLean, Blair a soumis un projet de loi visant à mettre sur pied une Commission des chemins de fer. Le projet de loi fut rejeté, et Blair entreprit l'élaboration d'une nouvelle proposition[7].

Le 20 mars 1903, Blair a soumis un projet de loi révisé visant à mettre sur pied une Commission des chemins de fer, un organisme indépendant doté de pouvoirs réglementaires sur le transport

ferroviaire. Le projet de loi a été adopté et, avec l'assentiment du gouverneur général, est devenu en vigueur le 24 octobre 1903.

Entre-temps, le gouvernement procédait à l'évaluation d'une autre solution au problème du tarif de transport — la concurrence. Sir Wilfrid Laurier avait décidé de résoudre le problème. Deux compagnies de chemin de fer ont sollicité le gouvernement pendant plusieurs mois en vue d'obtenir des subventions afin d'étendre les lignes de leur réseau ferroviaire dans l'Ouest.

La Commission des chemins de fer était le premier organisme de réglementation indépendant établi par le gouvernement fédéral.

Laurier croyait que dans le contexte de la concurrence, CP serait contraint d'abaisser ses tarifs de transport, au grand plaisir des expéditeurs de l'Ouest, et que les compagnies de chemin de fer concurrentes connaîtraient des années florissantes. Il croyait également que l'Ouest, riche en grains, prendrait de l'expansion avec l'arrivée de nouveaux exploitants et de nouvelles industries et qu'une deuxième compagnie de chemin de fer serait nécessaire à la desserte de cette richesse en pleine expansion.

Le chemin de fer Grand Trunk, qui exploitait des lignes ferroviaires du centre du Canada qui s'étendaient de North Bay, (dans le Nord de l'Ontario) jusqu'à Chicago dans le Midwest des États-Unis et Portland (au Maine) à l'Est, a proposé, avec l'appui du gouvernement, la construction d'un réseau de l'Ouest s'étendant du terminal nord à North Bay jusqu'à Winnipeg, puis jusqu'à la côte ouest. Les promoteurs du chemin de fer Canadian Northern, qui lie Edmonton à Port-Arthur (aujourd'hui Thunder Bay), ont proposé des ramifications s'étendant d'est en ouest, sur les deux côtes. Au départ, Laurier a tenté de conclure une entente selon laquelle les deux compagnies de chemin de fer combineraient leurs efforts dans le but de déployer un réseau transcontinental; cependant, celle-ci n'a jamais été conclue[8].

Laurier n'a pas perdu espoir de mettre en place un deuxième réseau ferroviaire transcontinental. Il favorisait le Grand Trunk et a proposé une entente selon laquelle le gouvernement couvrirait les coûts de la construction de la section est de la nouvelle ligne ferroviaire et Grand Trunk couvrirait ceux de la section ouest.

Blair s'opposa au projet, essentiellement parce que Grand Trunk exploitait déjà un terminal à Portland (Maine),

qui contournait entièrement les provinces maritimes. Blair avait aussi un proposition — le chemin de fer Canadian Northern, avec une prolongement sur la côte ouest, pourrait raccorder le chemin de fer Intercolonial détenu par le gouvernement à Québec, ce qui permettrait d'assurer la desserte des Maritimes jusqu'à Halifax.

Laurier ne voulait pas déroger à son plan de développement. Blair refusait de l'appuyer. Dans l'impasse qui s'en est suivie, Laurier a décidé de passer outre l'opinion de Blair et de l'exclure des discussions relatives au chemin de fer. Le 13 juillet 1903, Blair a démissionné de son poste de ministre des Chemins de fer et canaux.

Le 30 juillet, Laurier proposait son projet de loi qui donnait le feu vert à la proposition au chemin de fer du Grand Trunk Pacific. Le 11 août 1903, Blair a pris la parole devant la Chambre des communes en tant que simple député pour prononcer un discours dénonçant le projet de Grand Trunk. Ce fut un discours rhétorique vibrant qui n'a eu que très peu d'effet sur le projet de loi qui fut adopté en troisième lecture.

En décembre, Laurier a demandé à Blair de diriger la nouvelle Commission des chemins de fer. Les deux hommes n'avaient pas réconcilié leurs points de vue, mais les politiciens vétérans avaient fait les choix qui s'imposaient dans les circonstances. Laurier croyait que les habiletés de Blair seraient utilisées à bon escient en tant que président de la nouvelle Commission et profiterait du double avantage de l'écarter de la Chambre des communes où il risquait de causer des remous.

Pour sa part, Blair avait échoué dans sa tentative de freiner l'adoption du projet de loi de Grand Trunk et faisait cavalier seul à la Chambre des communes. L'idée de diriger la nouvelle Commission, fruit de son esprit, à ses premiers pas, servirait de passerelle vers la retraite. Ainsi, par une froide journée de février 1904, il se trouva dans un bureau qu'il avait occupé en tant que ministre du Cabinet. La Commission avait établi temporairement ses bureaux dans les anciens bureaux du Comité ferroviaire, dans l'édifice de l'ouest de la colline du Parlement.

Malgré l'environnement familier, Blair venait d'entrer dans une nouvelle sphère, une voie non défrichée de la réglementation canadienne. Personne ne pouvait mettre en doute le pouvoir considérable dévolu à la Commission. Elle détenait les compétences d'une cour supérieure et pouvait recevoir toutes les plaintes relatives aux chemins de fer et ses décisions faisaient force de loi. Elle était compétente en matière de construction, d'exploitation et de sécurité des chemins de fer (à l'exception de ceux détenus

par le gouvernement), de même qu'en matière de tarification, qu'il s'agisse des tarifs de transport, des prix du passage, des surestaries et d'autres frais.

Aux termes de l'*Acte des chemins de fer,* la Commission devait être composée de trois commissaires, nommés pour un mandat de dix ans. Michel E. Bernier, qui avait été membre du Cabinet de Laurier en tant que ministre du Revenu de l'intérieur, et qui avait siégé au Comité ferroviaire du Conseil privé aux côtés de Blair, fut nommé sous-commissaire. Les autres membres de la Commission étaient James Mills, qui avait été rappelé de son poste en tant que premier président du Collège d'agriculture de l'Ontario à Guelph (Ontario).

Les trois hommes se sont attablés en vue d'élaborer les règles et règlements de la nouvelle entité. Ils n'avaient aucun modèle à suivre. La Commission était le premier organisme de réglementation indépendant établi par le gouvernement fédéral. Ils jetteraient les bases d'une nouvelle méthode de réglementation publique au Canada.

Le premier rapport annuel de la Commission montre que les commissaires se sont acquittés de leurs tâches au prix de laborieux efforts. Entre le 9 février et le 18 octobre, la Commission a tenu 62 journées d'audience publique. Bien que 38 d'entre elles aient eu lieu à Ottawa, la Commission s'est rendue à Toronto pour la tenue de six journées d'audience en juin et, entre le 8 août et le 18 septembre, elle a tenu 18 journées d'audience dans 15 lieux différents entre Winnipeg et Victoria.

La Commission a également embauché 19 employés permanents — l'un d'eux étant l'homonyme et le fils de Blair, A.G. Blair, fils, en tant que juriste de la Commission — et a mis sur pied quatre divisions afin d'accomplir les travaux réguliers.

La Division des dossiers s'occupait des travaux d'écriture — plaintes reçues par la Commission, décrets et décisions émis par les commissaires de même que enquêtes effectuées. La Division du transport des marchandises s'occupait des tarifs et de la désignation tarifaire des marchandises. La Division technique s'occupait de l'inspection et de l'approbation des travaux de réparation et de construction sur les chemins de fer et les passages à niveau. La Division des accidents menait les enquêtes sur les accidents ferroviaires.

La Commission s'efforçait également d'acquérir ses lettres de noblesse auprès du public canadien. En juillet 1904, le *Canada Law Journal* expliquait : « Nous nous demandons même si le gouvernement fédéral, qui a mis sur pied la Commission, réalise qu'il a mis sur

pied un tribunal dont les pouvoirs sont aussi étendus que les processus de la Commission et, s'ils sont exercés sciemment par un tribunal composé de membres compétents, qu'elle servira à la fois de gardien de l'intérêt public et de procédure accélérée de règlement des différends entre les compagnies de chemin de fer. »

Toutefois, bien qu'il fût âgé de 60 ans et occupé à diriger la Commission pendant ses jours de formation, Blair n'avait pas renoncé à l'arène politique. L'automne 1904 fut empreint de l'effervescence d'une élection fédérale et des nouvelles batailles à remporter. Laurier avait mené sa campagne sur la foi d'un Canada plus grand et plus fort.

Pendant cette élection, l'une des phrases les plus souvent répétées, et mal citée, de l'histoire politique canadienne fut prononcée. Le 15 octobre, le quotidien *The Globe* publiait un article sur un ralliement électoral de Laurier, à Massey Hall à Toronto. « Laissez-moi vous dire, chers concitoyens, que tout porte à croire que le 20e siècle sera celui du Canada et de son développement », avait déclaré Laurier. Ce dernier avait notamment promis un deuxième chemin de fer transcontinental, fruit d'une entente avec le chemin de fer du Grand Trunk.

Quatre jours plus tard, l'édition du 19 octobre du *Daily Telegraph* de Saint John (Nouveau-Brunswick) arborait un grand titre retentissant : « BLAIR DÉMISSIONNE ET ÉLÈVERA LE PAYS CONTRE LE PROJET DE G.T.P. ». Aux dires du *Telegraph*, Blair avait expédié le télégramme suivant à son éditeur : « J'autorise l'annonce de ma démission en tant que président de la Commission des chemins de fer et du fait que j'ai informé le premier ministre que je n'ai actuellement aucune intention de réintégrer la vie publique tout en réaffirmant ma profonde objection au projet du Grand Trunk Pacific ».

L'entente de Laurier avec le chemin de fer du Grand Trunk stipulait que le gouvernement fédéral acquitterait le coût de la construction de la moitié est du réseau, de Winnipeg à Moncton (N.-B.), qui s'appellerait « chemin de fer national transcontinental ». Aux termes des travaux, le gouvernement donnerait à bail cette section au subsidiaire à venir de Grand Trunk, le Grand Trunk Pacific, qui traverserait les Prairies jusqu'au port de Prince Rupert en Colombie-Britannique. Toutefois, Blair, comme beaucoup d'autres, souleva des inquiétudes quant à la volonté de Grand Trunk d'utiliser Moncton comme terminal dans l'Est alors qu'il en exploitait déjà un à Portland (Maine).

Un autre récit du *Telegraph* de la même journée citait la dernière allocution de Blair en tant que président de la

Commission des chemins de fer. « Je crois que ce nouveau-né, auquel j'ai assisté de près à la naissance, a bénéficié des soins nécessaires pour gagner en force et en vigueur. J'y ai consacré mes habiletés et énergies. Je crois qu'il se tient maintenant debout sur ses pieds, qu'il sera en mesure d'évoluer et de progresser. Je crois que cette Commission gagnera en force et en utilité et sera perçue comme l'une des institutions les plus importantes et utiles du pays. » Il a également fait allusion à son avenir, laissant entendre qu'il avait peut-être déjà d'autres possibilités d'emploi.

La mise en garde de Blair au sujet du Grand Trunk fut réitérée le 22 octobre dans le *Telegraph* de Saint John : « Il est essentiel que le gouvernement ne se contente pas de posséder le chemin de fer, mais qu'il l'exploite; il n'y a aucune autre façon de garantir que la circulation se fera par un réseau canadien. Nous dépensons des fonds sans obtenir contrepartie ». Blair avait de nouveau mis en valeur l'avantage que présentait un réseau ferroviaire Intercolonial traversant les Maritimes, détenu par le gouvernement.

Les journaux d'allégeance conservatrice véhiculaient l'idée que l'entente entre Grand Trunk et Laurier consistait à vendre l'Est du Canada à rabais. Les Maritimes prétendaient qu'elles seraient laissées en plan si le projet Grand Trunk obtenait le feu vert. On spéculait que Blair se présenterait au Parti conservateur et que la défaite de Laurier était imminente. Les journaux d'allégeance libérale minimisaient l'impact de l'opposition de Blair et remettaient même en question l'authenticité du télégramme de Blair cité dans le *Telegraph* de Saint John.

Une semaine auparavant, William Mackenzie et Donald Mann, les promoteurs du chemin de fer Canadian Northern (CN) avaient fait l'acquisition du quotidien *La Presse* de Montréal. La rumeur d'une conspiration visant à retourner *La Presse*, de tradition libérale, en arme contre Laurier est à l'origine de son voyage à Montréal en vue de faire échec aux présumés agresseurs[9].

Puis, le 1er novembre, on annonçait le retrait de Blair de la campagne politique. Sous le grand titre « BLAIR DANS LE DOSSIER DES CHEMINS DE FER », le *Telegraph* rapportait : « L'Honorable A.G. Blair a affirmé, avant de démissionner en tant que ministre des Chemins de fer (il avait démissionné de ce poste en 1903), qu'il ne pouvait siéger au Parlement et tenter de faire progresser le projet de loi de Grand Trunk Pacific sans porter un masque tellement l'escroquerie des fonds publics était flagrante. »

Cependant, le récit se poursuivait « et c'est uniquement parce que (maintenant en novembre 1904) la maladie a frappé subitement sa famille que Blair ne

s'insurge pas contre cette outrageuse dépense des deniers publics ». On ne donnait aucune autre explication. Le message était clair. Blair s'était retiré de la campagne électorale. Il venait d'achever sa dernière prestation sur la scène politique.

Le 3 novembre 1904, Laurier et le gouvernement libéral ont été réélus et l'entente de Grand Trunk Pacific a eu le feu vert, bien qu'il ait fallu plusieurs années avant que soient achevés les travaux de construction du chemin de fer. Il s'avéra que les promoteurs de l'expansion du chemin de fer Canadian Northern avaient sollicité et emprunté suffisamment de fonds pour construire leur propre ligne ferroviaire transcontinentale, qui devait relier le chemin de fer Intercolonial. Le Canada disposait non pas de deux, mais bien de trois lignes ferroviaires transcontinentales, traversant sa vaste étendue d'un océan à l'autre.

Le 7 février 1905, Albert C. Killam faisait son entrée dans les bureaux de la Commission des chemins de fer et prenait le poste de président[10]. Il était juriste de carrière, bien qu'il ait travaillé pendant une courte période au gouvernement du Manitoba. Né en Nouvelle-Écosse, fils de capitaine, il s'était rendu en Ontario pour étudier et exercer le droit, puis à Winnipeg, où il occupa le poste de juge en chef de la Cour du Banc de la Reine en 1899. Il est devenu juge de la Cour suprême du Canada en 1903.

Sous la présidence de Killam, la politique a été écartée et la Commission s'est plutôt intéressée aux dossiers urgents. Au cours des deux années subséquentes, les commissaires ont rendu deux décisions majeures relatives au prix du transport, qui reconnaissent sans équivoque l'acceptation du principe de taux variables selon les régions. En 1906, la Commission a autorisé l'utilisation du « tarif des montagnes », un tarif plus élevé perçu par CP pour les trains traversant la Colombie-Britannique. La Commission avait déterminé qu'un tarif plus élevé était justifié parce que le coût du transport des marchandises dans les Rocheuses était supérieur au coût du transport ailleurs au pays. En 1907, dans le cadre d'une audience sur les tarifs internationaux qui s'est tenue à Toronto, la Commission a décidé de réduire les tarifs pour le transport des marchandises en Ontario et au Québec en réponse aux tarifs moins élevés pratiqués au sud de la frontière.

En 1908, la Commission avait plein pouvoir sur les taxes de messagerie, de téléphone et de télégraphes. La Commission approuvait les tarifs, délivrait les permis aux nouvelles entreprises et réglait les différends. Non seulement les nouvelles tâches témoignaient-elles la confiance accordée à la Commission, mais

elles raffermissaient également le lien entre les secteurs des télécommunications et du transport ferroviaire. Le système du télégraphe suivait l'emprise des chemins de fer et était utilisé par les compagnies de chemins de fer aux fins de la signalisation.

Les journaux utilisaient également le télégraphe pour transmettre les nouvelles. En 1910, la Commission a déterminé que la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique, qui exploitait un service de nouvelles par télégraphe, pratiquait une tarification discriminatoire en imposant un prix plus élevé pour la livraison des messages provenant d'autres services de nouvelles. La décision de la Commission a établi un principe de base des télécommunications canadiennes — la séparation du contrôle du contenu des messages et du contrôle de la méthode de transmission. Dans l'industrie du téléphone, on a utilisé un principe semblable quand la compagnie de téléphone Bell, bénéficiant d'un monopole dans une grande partie du Canada, s'est vu interdire la prestation de services de contenu.

La sécurité ferroviaire était également un autre secteur de réglementation important de la Commission. En 1907, la Commission a reçu une pétition provenant de l'Ontario Trainmen's Association, exprimant des inquiétudes au sujet de la réglementation en matière de sécurité des cheminots. Ceux-ci avaient bien des raisons de s'inquiéter. Au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mars 1908, le bilan des accidents ferroviaires s'élevait à 529 décès et 1 309 personnes blessées. Parmi les décès signalés, on dénombrait 246 employés. Autre chiffre alarmant, 806 cheminots avaient été blessés. La Division des accidents de la Commission rapporta, au cours de la même année, que les déraillements et les collisions frontales représentaient environ 40 p. 100 des incidents et ajouta que « la situation nécessite l'attention immédiate de la Commission ».

La Commission avait déjà mis sur pied la Division de l'équipement ferroviaire et des dispositifs de sécurité et les employés avaient proposé un code de réglementation uniformisé à l'intention des compagnies de chemin de fer afin de s'assurer que les employés avaient reçu la formation appropriée, que les trains étaient correctement équipés et que les pratiques dangereuses étaient évitées. La Commission a invité les compagnies de chemin de fer et autres parties intéressées à se prononcer puis, le 12 juillet 1909, le nouveau code uniformisé fut adopté.

Le 1er mars 1908, le commissaire en chef Killam décède d'une pneumonie. La perte fut importante pour la Commission qui exprimait dans son rapport annuel : « M. Killam n'a jamais ménagé ses efforts

[...] il a fait preuve d'une indéfectible volonté à mener à terme les objectifs pour lesquels la Commission a été mise sur pied [...] M. Killam avait compris que l'*Acte des chemins de fer* était "à l'essai" et qu'il valait mieux procéder avec prudence et parcimonie. Il croyait que, dans la mesure du possible, la Commission se devait de prendre des mesures dont on ne pouvait douter du bien-fondé et de la pertinence. »

MSTC/CN002526

Premier train à The Pas : employés des chemins de fer et passagers avec baggages, The Pas (Manitoba) 1908

Le 28 mars 1908, James Pitt Mabee, juge de la Haute Cour de justice de l'Ontario, est devenu le nouveau commissaire en chef puis, le 29 juillet, l'*Acte des chemins de fer* a été amendé dans le but d'accroître la taille du conseil qui passa de trois à six membres. Une nouvelle disposition stipulait que « toute personne peut être nommée commissaire en chef ou commissaire en chef adjoint si elle est ou a été juge de la cour supérieure du Canada ou de toute province, si elle est avocat ou procureur depuis au moins dix ans et inscrite au Barreau d'une province ».

D'Arcy Scott, avocat bien en vue et maire d'Ottawa, a été nommé chef adjoint de la Commission. Simon J. McLean est un autre ajout de valeur. Économiste politique, il avait rédigé les rapports sur les chemins de fer jetant les bases du projet de loi de Blair visant à mettre sur pied la Commission des chemins de fer. La troisième nomination est celle de Thomas Greenway qui a été premier ministre du Manitoba de 1887 à 1900 et, pendant un certain temps, ministre de l'Agriculture de la même province. Il possédait des connaissances de première main quant à l'attitude de l'Ouest à l'égard des taux de transport. Cependant, Greenway était âgé de 70 ans. Il est devenu malade en arrivant à Ottawa et est décédé avant d'avoir siégé à la Commission.

Le 19 mai 1909, un nouvel amendement à l'*Acte des chemins de fer* conférait à la Commission des chemins de fer la compétence sur les prix de l'énergie électrique. La Commission, en conséquence d'une charge de travail et d'un personnel accru, avait entrepris des démarches en vue d'obtenir de plus grands espaces à bureaux. (Depuis le tout début, elle occupait des bureaux et une salle d'audience au 64-66, rue Queen, Ottawa.)

En 1909, une Caisse des passages à niveau ayant un apport de capital annuel de 200 000 $ du gouvernement, a été constituée et administrée par la Commission pour faciliter l'acquisition de matériel ferroviaire comme des panneaux de signalisation, des lumières, et des clôtures pour protéger le public aux passages à niveau.

Dans le rapport annuel de 1910, la Division des accidents stipulait que « le nombre d'accidents pour la période se terminant le 31 mars 1910 aurait atteint son plus bas niveau si ce n'eût été du malheureux accident qui se produit à la rivière Spanish ».

Le 21 janvier 1910, un train de CP, en provenance de Montréal à destination de Minneapolis a déraillé à environ 37 milles à l'ouest de Sudbury (Ontario). Selon l'hebdomadaire *Renfrew Mercury*, « environ une cinquantaine de personnes sont décédées sur le coup ou presque immédiatement après l'accident » lorsqu'un train, le *Soo Express*, a déraillé d'un tronçon droit situé juste à l'est du pont traversant la rivière Spanish.

« La locomotive, les wagons de transport, de courrier, de colis express et de bagages sont demeurés sur les rails et le wagon de deuxième classe a légèrement dévié. » La deuxième voiture de seconde classe a fait un tête-à-queue et a percuté le pont avant de prendre feu. « Ces wagons étaient suivis de la voiture-restaurant et de la voiture de première classe, qui ont été projetées dans la rivière à l'extrémité nord du pont. La voiture-lit a été projetée sur une berge haute d'une vingtaine de pieds et s'est renversée sur le côté au niveau des glaces. » On a dénombré 42 décès, bien que certains journaux aient spéculé que des corps ne seraient jamais récupérés des eaux glacées de la rivière. Vingt personnes ont été blessées.

Six semaines plus tard, un autre terrible accident s'est produit. Le 4 mars, une avalanche a tué 62 travailleurs du CP à l'ouest du col Rogers. Les travailleurs s'affairaient à enlever la neige accumulée à la suite d'une avalanche, selon un article du *Vancouver Province* paru le jour suivant. Les travailleurs ont été ensevelis sous plus de vingt pieds de neige. La locomotive, restée sur les rails, a été renversée par l'impact. Il n'y a eu aucun survivant.

La Commission s'est occupée d'autres questions relatives à la sécurité. En mars 1911, elle a émis une circulaire à l'intention des procureurs généraux de neuf provinces. « En 1911, 140 personnes ont trouvé la mort et 69 ont été blessées en s'introduisant sans permission sur des propriétés appartenant aux compagnies de chemin de fer. Les compagnies de chemin de fer font tout en leur pouvoir pour éviter ces pertes inutiles [...] mais

lorsqu'elles engagent des poursuites [...] plusieurs magistrats accordent si peu de crédibilité à l'affaire qu'il semble plus difficile d'obtenir des condamnations. À moins que les contrevenants ne soient poursuivis, il sera impossible de réduire le nombre de décès. »

En novembre 1911, la Commission des chemins de fer et son personnel, qui s'élevait alors à 63 personnes, ont emménagé dans le nouvel édifice de la gare du chemin de fer Grand Trunk au coin des rues Rideau et Elgin.

Entre-temps, les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer ont continué de se disputer au sujet des écarts de tarifs de transport perçus dans les différentes régions pour les différentes marchandises. L'espoir que les deux nouvelles compagnies de chemin de fer transcontinentales éliminent le déséquilibre dans les tarifs commençait à s'évanouir. Le Grand Trunk et le CN étaient aux prises avec le lourd fardeau financier de leurs projets d'expansion, alors que le Canadien Pacifique, grâce à une saine administration, continuait de générer des bénéfices.

En 1910, les chambres de commerce des provinces de l'Ouest ont soulevé un tollé contre ce qu'ils appelaient « des prix de transport discriminatoires » et le commissaire en chef Mabee a amorcé une enquête sur les tarifs de transport et ce que l'on appelait « le tarif des montagnes ». Mabee n'a pas eu la chance de terminer son travail. Le 29 avril 1912, alors qu'il présidait une réunion de la Commission à Toronto, le commissaire en chef âgé de 52 ans a été victime d'une crise d'appendicite dont il est décédé le 6 mai.

Le 29 juin, Henry L. Drayton, avocat distingué, a quitté son poste d'avocat pour la Ville de Toronto dans le but de remplacer Mabee. Il n'était âgé que de 43 ans, mais s'était déjà bâti une réputation dans la communauté juridique du Canada. Drayton s'est rapidement attaqué au dossier des tarifs de transport. En effet, dès le 24 novembre 1913, les audiences étaient déjà terminées et une décision était rendue le 6 avril 1914.

La Commission a déterminé que bien que les tarifs de transport plus élevés pratiqués dans l'Ouest canadien puissent sembler discriminatoires, ils étaient fondés, même raisonnables, en raison de la concurrence plus intense à laquelle étaient confrontées les compagnies de chemin de fer dans les provinces de l'Est.

Le *Manitoba Free Press* à Winnipeg titrait le 8 avril « LA COMMISSION DES CHEMINS DE FER REJETTE LA DEMANDE DE PARITÉ DES TAUX DE L'OUEST ET DE L'EST » et expliquait : « Le tarif le plus bas dans l'Ouest, soit le tarif normalisé du Manitoba, s'appliquera

aux deux autres provinces des Prairies et à la zone du lac en Colombie-Britannique. Une norme plus élevée, d'un niveau plus bas, s'appliquera à la zone du Pacifique. »

Bien que le Manitoba ait manifesté son mécontentement quant à la décision, d'autres provinces de l'Ouest l'ont accueillie plus chaleureusement.

Le *Regina Leader* ne tarissait pas d'éloges : « La Commission des chemins de fer, plus particulièrement son président, H.L. Drayton, méritent d'être félicités pour le tact dont ils ont fait preuve dans la résolution d'un problème reconnu comme difficile et complexe. La mise sur pied de la Commission des chemins de fer est l'une des plus belles réalisations du gouvernement Laurier. Elle a révolutionné l'industrie des chemins de fer au Canada. »

Le *Calgary Herald* soulignait « l'avantage d'avoir un conseil d'experts permanent ». Une grande photographie du président Drayton figurait en première page avec la mention « Voici l'auteur de la décision », comme s'il fallait le féliciter personnellement.

Entre-temps, le personnel de la Commission s'occupait d'autres affaires urgentes. Les incendies représentaient un risque permanent le long des voies ferrées, particulièrement dans les régions boisées. Le 1er janvier 1913, la Commission nomma un inspecteur aux incendies à temps plein.

Dans son rapport annuel des années de guerre, la Commission des chemins de fer a dressé un tableau d'honneur en énumérant les employés qui s'étaient joints au Corps expéditionnaire canadien outre-mer.

« En raison de la grave sécheresse inhabituelle au cours de la saison printanière et estivale de 1914, signalait le rapport annuel de cette année, 1 346 incendies ont été signalés et auraient éclaté à moins de 300 pieds des voies ferrées, partout dans le Dominion, au cours de la saison des incendies de 1914. Ils ont ravagé une superficie totale de 77 606 hectares, dont 19 961 hectares de jeunes peuplements... et 43 502 hectares de bois de commerce. » Des 1 346 incendies, 904 sont attribuables aux chemins de fer. La Commission a donné l'ordre d'enlever les broussailles de l'emprise des voies ferrées, et d'installer des pare-feux. La Commission a également entrepris d'étudier les dangers d'étincelles que présentaient certains types de charbon. Elle suggérait que les locomotives à l'huile avaient moins de chance d'émettre des étincelles.

La compagnie Grand Trunk Pacific acheva la construction de la voie ferrée reliant Prince Rupert à Winnipeg le 7 avril 1914. La compagnie de chemin de fer Canadian Northern ne termina pas la construction de sa voie transcontinentale avant 1915. Les deux entreprises se sont livrées concurrence sur le plan financier et ont sollicité à plusieurs reprises des subventions auprès du gouvernement.

Puis, alors que les Canadiens entraient dans les jours sombres de l'été 1914, une rumeur de mauvais augure pouvait être entendue de l'autre côté de l'Atlantique. Les troupes allemandes pénétraient le territoire neutre de la Belgique en vue de prendre la France. La Grande-Bretagne donna un ultimatum à l'Allemagne l'exhortant de se retirer de la Belgique. Au terme de l'ultimatum le 4 août, la Grande-Bretagne déclara la guerre à l'Allemagne. Le Canada emboîta le pas et, du jour au lendemain, les problèmes domestiques furent mis de côté.

Les espoirs de Grand Trunk et du chemin de fer Canadian Northern, qui étaient alors criblées de dettes et souhaitaient obtenir plus d'appui de la part du gouvernement ou plus d'investissements étrangers, se sont évanouis au commencement de la guerre. La *Loi sur les mesures de guerre* de 1914 conférait des pouvoirs d'urgence au Cabinet fédéral. Tout l'appareil gouvernemental était consacré aux efforts de guerre et, progressivement, tous les aspects de l'industrie canadienne et du commerce — de la nourriture jusqu'aux vêtements en passant par l'essence — ont été assujettis à cette réglementation spéciale. Au fil des ans, le coût du soutien à la guerre se fit ressentir, donnant lieu à des pénuries.

Les pertes en vies humaines étaient importantes et de plus en plus de soldats s'enrôlaient. Dans son rapport annuel des années de guerre, la Commission des chemins de fer a dressé un tableau d'honneur en énumérant les employés qui s'étaient joints au Corps expéditionnaire canadien outre-mer. La main-d'œuvre canadienne se faisait de plus en plus rare; au même moment, les industries ont ralenti le niveau de production qu'elles connaissaient normalement en temps de paix. La pénurie a commencé à se faire sentir et les prix à augmenter. La main-d'œuvre disponible, qui avait perçu l'avantage, exigeait des salaires plus élevés et les prix ont continué de grimper.

En 1915, les compagnies de chemin de fer ont demandé des augmentations de tarifs dans l'Est du Canada et la Commission a acquiescé à leur demande en 1916. Les compagnies de chemin de fer elles-mêmes ont cherché des solutions à leurs déboires financiers. Le 23 octobre 1917, l'Association canadienne des chemins de fer pour la défense nationale a été mise sur pied et les compagnies de

chemin de fer ont commencé à collaborer afin d'éviter le dédoublement des services et de résoudre la question de pénurie de wagons[11].

Comme les coûts de la Première Guerre mondiale ne cessaient d'augmenter, la Commission des chemins de fer a consenti d'autres augmentations des tarifs de transport par chemin de fer partout au pays en 1917. Mais les provinces de l'Ouest et les organisations agricoles ont interjeté appel de la décision du gouvernement. Le premier ministre Robert Borden a répondu à leur demande en n'autorisant l'augmentation que pour une seule année après la Guerre, et en imposant une taxe de guerre spéciale au CP qui engrangeait quand même les profits. L'augmentation est entrée en vigueur en mars 1918.

Quelques mois plus tard, en juillet, les compagnies de chemin de fer ont demandé une autre augmentation des tarifs parce que les cheminots américains avaient obtenu des augmentations de salaire considérables et que leurs homologues canadiens menaçaient de déclencher une grève. Cette fois, l'augmentation a été accordée par le gouvernement Borden selon les recommandations de la Commission.

Cependant, les augmentations ont été consenties trop tard dans le cas de Grand Trunk et du chemin de fer Canadian Northern. Les deux compagnies de chemin de fer ont frôlé la faillite. En 1915, le Grand Trunk avait manqué à ses obligations en vertu d'une entente conclue avec Laurier une décennie auparavant à l'effet de prendre en charge le chemin de fer national transcontinental, qui avait été complété le 1er juin 1915 grâce à des subventions gouvernementales. Elle offrait également de rendre au gouvernement sa société affiliée dans l'Ouest, le Grand Trunk Pacific.

En mai 1916, Borden a mis sur pied une Commission royale sur les chemins de fer. Il a choisi le commissaire en chef Drayton de la Commission des chemins de fer pour y siéger, ainsi que M. W. M. Acworth, économiste britannique en matière de chemin de fer et A.M. Smith, président du New York Central Railway. Les conclusions de la Commission ont été diffusées en mai 1917. Bien que Smith se soit exprimé en désaccord, Drayton et Acworth ont conclu que le CN, le Grand Trunk et le Grand Trunk Pacific devaient être fusionnés en une seule et même compagnie nationale de chemin de fer, y compris avec d'autres compagnies de chemin de fer déjà détenues par le gouvernement, dont Intercolonial[12].

Une révision de l'*Acte des chemins de fer* en 1919 prévoyait l'intégration de la compagnie des Chemins de fer nationaux du Canada, dotée d'un conseil d'administration chargé d'en assurer

la gestion. En 1923, avec l'ajout du Grand Trunk et du Grand Trunk Pacific, l'amalgame était complété et le réseau des Chemins de fer nationaux du Canada était en fonction.

La guerre ne pouvait expliquer à elle seule l'échec des compagnies de chemin de fer en concurrence. Les excès de construction et le dédoublement des services les avaient criblées de dettes. L'expansion anticipée dans l'Ouest au tournant du siècle ne s'est jamais produite. L'immigration avait été freinée par la guerre à l'instar du développement industriel.

Le coût de la guerre s'était révélé très important au Canada. Lorsque la paix fut finalement établie, le pays croulait sous ses dettes, et connaissait une inflation élevée et des pénuries dans l'alimentation et d'autres articles de première nécessité. Les différentes industries connaissaient le chaos. Une grande partie de la population active du Canada avait rendu l'âme sur les champs de bataille d'Europe. Plusieurs des soldats de retour au Canada étaient blessés, de corps et d'esprit.

La grève générale de Winnipeg qui a duré du 15 mai au 25 juin 1919 a touché plus de 30 000 travailleurs et a dégénéré en un violent affrontement avec la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest (aujourd'hui la Gendarmerie royale du Canada). Trente personnes ont été blessées et une est décédée. D'autres grèves ont éclaté dans différentes régions du pays au cours de l'été.

On envisageait également des changements à la Commission des chemins de fer. Le commissaire en chef Drayton avait été fait chevalier pour ses efforts de guerre. Le 1er août 1919, il quitta la Commission pour devenir ministre des Finances sous le gouvernement Borden. Le jour suivant, il était remplacé par Frank Carvell, qui venait tout juste de quitter son poste de ministre des Travaux publics.

Le nouveau président était connu sous le sobriquet de « Fighting Frank Carvell » (le combatif Frank Carvell). Il n'avait ni le charisme ni la classe de Drayton. À 57 ans, il était avocat et politicien et, après une brève incursion au gouvernement du Nouveau-Brunswick en 1899, il avait démissionné pour joindre les rangs du fédéral. Il avait perdu à l'élection de 1900 avant d'être élu en 1904 et siégeait auprès des libéraux de Laurier. Il avait par la suite rompu les rangs de Laurier à cause de la conscription et avait joint les rangs de Borden. Carvell était de nature brusque, legs de sa formation dans la milice canadienne, et avait la réputation d'être un bagarreur au franc parler. Il n'était peut-être pas la personne idéale pour combler un poste judiciaire.

Les compagnies de chemin de fer ont continué à demander des augmentations de tarifs. Bien que CP générait toujours

des profits, le coût accru de la main-d'œuvre et du carburant touchait toutes les compagnies de chemin de fer. Quand les conservateurs d'Arthur Meighen ont pris les rênes du gouvernement le 20 juillet 1920, les compagnies de chemin de fer demandaient une avance de 35 p. 100 devant la Commission des chemins de fer. Cependant, des objections furent soulevées par les expéditeurs et les intérêts régionaux.

Carvell a convoqué une réunion de la Commission à Ottawa le 10 août. Il a refusé les demandes à l'effet de tenir des audiences partout au pays sur cette question. Le 6 août 1920, un article du *Manitoba Free Press* présentait les réactions à la décision de Carvell : « Refusant sèchement de considérer la demande de la Chambre de commerce de Calgary pour la tenue d'une réunion de la Commission des chemins de fer dans l'Ouest, avant de rejeter les demandes visant des augmentations du tarif, et expédiant un télégramme "port dû", l'honorable Frank B. Carvell, président de la Commission des chemins de fer, a fait parvenir la réponse suivante "Télégramme reçu. Tous les principes mis de l'avant peuvent être débattus à Ottawa aussi bien que dans l'Ouest." »

Le récit du *Manitoba Free Press* se poursuivait ainsi : « Son manque de courtoisie et son écart à la pratique commerciale d'envoyer des messages "port payé" ont soulevé bien des commentaires. »

Carvell a mis un terme aux audiences relatives aux tarifs le 21 août et a rendu une décision le 27 août autorisant des augmentations de tarifs de transport entre 35 et 40 p. 100. Les représentants provinciaux, municipaux et des expéditeurs ont interjeté appel de la décision au gouvernement. Le premier ministre Meighen a demandé à la Commission de revoir sa décision, bien qu'il n'ait soulevé aucune objection réelle à celle-ci. Après examen, la Commission a maintenu sa décision. La Commission affirmait son indépendance et montrait une résistance aux pressions politiques — ce qui était louable en soi —, mais l'ire des expéditeurs n'avait toutefois pas été apaisée[13].

Au printemps 1921, à la demande du Cabinet, Carvell a demandé au commissaire A.C. Boyce de tenir des audiences dans l'Ouest du Canada sur l'harmonisation des tarifs, c'est-à-dire, le fait d'exiger des expéditeurs un même tarif sans égard à l'endroit où les transactions ont lieu au pays ou à la nature des biens expédiés. Les audiences révélèrent qu'il était impossible d'établir un modèle harmonisé dans un pays regroupant des intérêts régionaux aussi diversifiés. Il était de plus en plus clair qu'aucune solution ne serait satisfaisante, dans les limites des pouvoirs réglementaires de la Commission, au

regard des intérêts régionaux divergents et des objectifs pécuniaires des compagnies de chemin de fer. Pour sa part, Carvell a prononcé des discours publics défendant les décisions prises par la Commission et a fait l'objet de critiques pour avoir exprimé son opinion si ouvertement. Il dérogeait au caractère impartial qu'on attendait du titulaire de son poste[14].

Les gouvernements d'Arthur Meighen et de son successeur, William Lyon Mackenzie King, ont continué de s'intéresser à la question de l'harmonisation des tarifs de transport. À cette époque, l'économie canadienne entrait dans une phase de récession qui dura jusqu'au milieu des années 1920. Les compagnies de chemin de fer ont réduit certains tarifs, de leur propre chef, et la Commission des chemins de fer a décidé de les réduire encore davantage.

En 1922, le gouvernement a nommé un Comité spécial en vue d'étudier l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau de 1897, selon laquelle le CP avait consenti à certaines réductions des tarifs. Le Comité a rétabli certaines sections de l'entente originale — levées pendant la Guerre — pour réduire les tarifs imposés aux expéditeurs[15].

En 1923, à la demande du Cabinet, la Commission a réduit les tarifs du transport ferroviaire du grain exporté de Vancouver.

Le 9 août 1924, Frank Carvell est décédé au moment même où l'on revendiquait une étude du taux du Pas-du-Nid-de-Corbeau.

Le premier ministre Mackenzie King a nommé Harrison A. McKeown, juge en chef de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick, pour remplacer Carvell. McKeown avait servi le gouvernement du Nouveau-Brunswick à titre de solliciteur général et de procureur général. En 1908, il fut nommé juge de la Cour suprême provinciale et par la suite juge en chef. Il avait également enseigné le droit et avait été doyen de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick de 1922 à 1924. McKeown était âgé de 61 ans lorsqu'il s'est joint à la Commission. Il a rapidement mis au jour d'autres problèmes après son entrée en fonction.

En octobre, après une audience de sept jours, la Commission a décidé d'aider les compagnies de chemin de fer en renonçant à l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau, malgré la loi de 1922 qui rétablissait le tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau, lequel s'appliquait au grain et était relativement peu élevé.

Un appel interjeté devant la Cour suprême par les provinces de l'Ouest est à l'origine d'un règlement adopté en 1925 selon lequel la Commission ne pouvait abandonner le tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau. Les compagnies de chemin de fer pouvaient toutefois utiliser l'interprétation

restrictive de l'accord de 1897. Le gouvernement King décida de répondre en annulant le tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau à l'exception des tarifs visant le transport du grain et de la farine. Le Parlement a également exhorté la Commission d'ouvrir une enquête sur d'autres problèmes en matière de tarification[16].

Le 2 septembre, McKeown et le commissaire Frank Oliver, originaire de l'Ouest et fondateur du *Edmonton Bulletin*, ont approuvé l'établissement du tarif du transport du grain à Vancouver selon le tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau. Ils ont procédé en dépit de l'opposition de trois autres membres de la Commission qui avaient rendu une décision sur cette même question en 1923. Simon J. McLean, qui siégeait à la Commission depuis 17 ans, A.C. Boyce et Calvin Lawrence s'inquiétaient en fait de l'absence d'impartialité dans la décision de McKeown. McLean résumait leurs objections de la façon suivante : « L'équité et la vraisemblance du tarif doivent être déterminées à la lumière des faits après la tenue d'une enquête; le décret a été émis sur la foi d'un dossier partiellement entendu et incomplet[17]. »

Une nouvelle méthode pour répondre aux besoins des expéditeurs et des compagnies de chemin de fer résidait dans la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes* adoptée en 1927. La Loi prévoyait une réduction de l'ordre de 20 p. 100 des tarifs locaux et des tarifs de transport des marchandises en provenance des Maritimes et destinées à d'autres régions du Canada. La Loi prévoyait également la compensation des compagnies de chemin de fer pour toute perte résultant de ces réductions. La Commission a été investie du mandat de déterminer la compensation annuelle à verser aux compagnies de chemin de fer.

En 1927, la Commission des chemins de fer a également émis une décision dans le cadre de l'enquête générale sur les tarifs selon laquelle elle maintenait le tarif des montagnes plus élevé et le tarif trans-continental pour les liaisons intérieures. Elle imposait également un taux réduit pour le transport du grain sur les lignes du Canadien National, de l'Ouest jusqu'à la ville de Québec, et exhortait les compagnies de chemin de fer d'adopter une interprétation plus libérale de la *Loi sur le transport du grain* de 1925.

En 1929, la responsabilité de l'approbation des péages pour les ponts et tunnels internationaux a été dévolue à la Commission.

Dans son rapport annuel de la même année, la Commission affirme que la saison des incendies est l'une des pires que les provinces des Prairies ont connu en 40 ans. Ce que le rapport décrivait

comme « une période prolongée de sécheresse intense et de vents intenses dans l'Ouest » est à l'origine d'une piètre récolte du grain au cours de l'automne de la même année.

Les mauvaises nouvelles se chevauchaient. À la fin octobre, le marché boursier de Wall Street a connu une dégringolade marquée du prix des valeurs. Le même jour, la bourse des grains de Winnipeg connaissait une chute des prix. La Crise de 1929 était aux portes, des centaines de milliers de Canadiens se retrouvèrent sans emploi, certains dans le besoin, d'autres perdirent leur maison et plusieurs familles furent déchirées.

Le gouvernement chercha des façons de venir en aide. En 1933, plus d'un million de Canadiens étaient prestataires de l'aide gouvernementale. Des projets de création d'emplois ont été offerts aux chômeurs. Parmi ceux-ci, plusieurs étaient subventionnés par la Caisse des passages à niveau. De 1930 à 1938, le gouvernement a accru sa contribution financière à la caisse administrée par la Commission depuis 1909, et ce afin d'apporter des améliorations au chapitre de la sécurité des passages à niveau, dans l'optique de créer du même coup de l'emploi.

Les compagnies de chemin de fer ont également utilisé la Caisse de secours du gouvernement pour dégager les emprises des chemins de fer. L'énorme effort de dégagement de 1936 est à l'origine de cette conclusion de la part des inspecteurs en incendie de la Commission : « Au cours de la saison de 1936, les compagnies de chemin de fer [...] ont déployé des efforts intenses de dégagement de l'emprise des chemins de fer à l'aide de groupes spéciaux recrutés parmi les chômeurs qui avaient jusqu'ici résidence dans les camps de travail de partout au pays. Ces travaux permettront de réduire considérablement le risque d'incendie. »

L'année suivante, les inspecteurs en incendie rapportaient que « des travaux majeurs et essentiels de dégagement des emprises de chemins de fer ont été achevés au cours de 1937. Les travaux exécutés au cours de l'année précédente ont permis de dégager 2 735 kilomètres, des deux côtés des voies ferrées ». Sans grande surprise, le nombre d'incendies le long des voies ferrées a considérablement diminué au cours de la même année.

Entre-temps, McKeown a démissionné le 1er mars 1931 de son poste de chef de la Commission des chemins de fer. Charles P. Fullerton, juge de la Cour d'appel du Manitoba l'a remplacé le 13 août 1931.

En novembre, au cœur de la Crise de 1929, le gouvernement conservateur de R.B. Bennett a mis sur pied une commission royale en vue d'étudier l'état

du réseau de transport canadien. Lyman Duff, juge à la Cour suprême du Canada, a été nommé à la tête de la Commission. Le réseau ferroviaire du Canadien National éprouvait des difficultés financières et le gouvernement a cherché une solution au problème des chemins de fer publics[18].

En 1932, Sir Henry Thornton a démissionné de son poste de dirigeant du CN — poste qu'il occupait depuis plus de 10 ans — au cœur d'une polémique entourant des dépenses injustifiées. L'année suivante, le gouvernement a mis sur pied un conseil d'administration de trois membres pour gérer le CN, et a demandé au juge Fullerton, 64 ans, de diriger ce conseil[19].

Au milieu des années 30, le transport aérien s'est répandu de plus en plus grâce à des petites entreprises de transport aérien exploitant leurs activités au Canada.

À la même période, le gouvernement a adopté la *Loi sur le Canadien National et le Canadien Pacifique* de 1933 afin d'encourager la collaboration et la coordination du réseau ferroviaire. Au cours des années subséquentes, les deux compagnies de chemin de fer, gravement affectées par la période de récession économique et la perte de clients, ont convenu de regrouper certains services voyageurs et d'éliminer le dédoublement des services non rentables.

En 1933, la Commission des chemins de fer a assumé la compétence sur l'abandon des voies ferrées. Ainsi, elle jouissait d'un pouvoir discrétionnaire de mesurer les obligations financières des compagnies de chemin de fer au regard des besoins des usagers du transport.

En 1934 et au cours de la première moitié de 1935, aucun commissaire en chef n'a été nommé à la Commission des chemins de fer et le poste a été temporairement comblé par le commissaire en chef adjoint, Simon J. McLean, l'un des premiers concepteurs de la Commission qui siégeait au sein de celle-ci depuis plus de 25 ans.

Le 12 août 1935, Hugh Guthrie a été nommé commissaire en chef de la Commission. Guthrie était un avocat de Guelph (Ontario) et comptait une longue feuille de route en politique. Il avait fait son entrée à la Chambre des communes en 1900 et avait siégé auprès des libéraux de Sir Wilfrid Laurier jusqu'au projet de loi conscriptionniste de 1917. À ce moment, il s'était rangé du côté du gouvernement d'union de Borden et plus tard des conservateurs.

Après la démission d'Arthur Meighen en tant que chef conservateur, Guthrie

a été le candidat favori à la campagne au leadership de 1927. Au congrès des conservateurs, Guthrie a été le premier candidat invité à prononcer un discours. Il avait alors fait un lapsus qui lui fut fatal : « Mesdames, Messieurs, il me fait plaisir d'ouvrir le plus important congrès libéral de toute l'histoire[20] [...] » R.B. Bennett devait par la suite gagner la course au leadership et devenir premier ministre. Le gouvernement Bennett nomma Guthrie à la tête de la Commission des chemins de fer en 1935. Guthrie était âgé de 69 ans et la Commission amorçait sa quatrième décennie.

Les chemins de fer n'étaient plus le seul moyen de transport des marchandises ou des passagers au pays. La construction de routes, y compris la réalisation de projets majeurs comme la route transcanadienne, et les percées technologiques faisaient des véhicules motorisés une source de concurrence viable.

L'industrie de l'aviation civile avait également pris de l'expansion au Canada depuis la Première Guerre mondiale. L'aviation de brousse était depuis longtemps reconnu comme mode de transport des passagers et des marchandises dans les régions nordiques du Canada où aucun autre moyen de transport n'était disponible. Au milieu des années 30, le transport aérien s'est répandu de plus en plus grâce à des petites entreprises de transport aérien exploitant leurs activités au Canada.

En 1935, le gouvernement Bennett étudiait un projet de lignes aériennes nationales. Toutefois, l'élection d'automne ramena les libéraux au pouvoir et le premier ministre William Lyon Mackenzie King confia le portefeuille des transports à Clarence Decatur Howe.

MSTC/CN000246

Des gens, des avions et le R.100 à Saint-Hubert (Québec), août 1930

Howe est né aux États-Unis et a suivi une formation en ingénierie. Au Canada, il a connu le succès en mettant sur pied une entreprise de construction de silos. En tant que ministre des Chemins de fer, Howe a dissolu le conseil d'administration qui administrait le Canadien National et a destitué Fullerton, l'ancien commissaire en chef de la Commission des chemins de fer.

Il a ensuite entrepris la réforme du réseau de transport canadien. La *Loi sur les transports* de 1936 prévoyait la mise sur pied du premier ministère fédéral des Transports sous l'égide de Howe. Ce ministère consolidait les fonctions de trois ministères : le ministère des Chemins de fer et canaux, le ministère de la Marine et de la direction de l'aviation civile du ministère de la Défense nationale.

En 1938, la *Loi sur les transports* a été adoptée et a redonné souffle à l'ancienne Commission des chemins de fer sous la forme de la Commission des transports du Canada.

La suprématie des chemins de fer appartenait désormais au passé. Une nouvelle époque voyait le jour.

Le dernier rapport annuel de la Commission des chemins de fer annonçait deux démissions symboliques de ce changement : Simon J. McLean, qui avait rédigé les rapports au tournant du siècle et qui avait aidé A.G. Blair à élaborer l'*Acte des chemins de fer* de 1903 démissionnait de ses fonctions de commissaire en chef adjoint pour devenir conseiller technique. A.G. Blair, fils du fondateur et premier président de la Commission, quittait ses fonctions de conseiller juridique le 28 novembre 1938. Il avait siégé à la Commission depuis 1904.

Notes relatives au chapitre un

Les rapports annuels de la Commission des chemins de fer (1906 à 1937) constituent la principale source d'information consultée pour la rédaction de ce chapitre. Les débats de la Chambre des communes ont été consultés pour obtenir des précisions sur les discussions parlementaires et les déclarations politiques. Les journaux consultés sont indiqués dans le texte.

1 L'édition du 11 février 1904 du *Ottawa Citizen* raconte la première audience de la Commission des chemins de fer.

2 Les limites de compétence du Comité ferroviaire du Conseil privé font l'objet de discussions dans *Economics of Transportation* de W.T. Jackman, pp. 659-660, et dans *Close Ties* de Ken Cruikshank, pp. 57-64.

3 Deux récits racontent les débuts du système de transport en Amérique du Nord Britannique et les premières années après la Confédération : *The Railway Builders*, d'Oscar D. Skelton et *A History of Transportation in Canada*, volumes I et II, de G.P. de T. Glazebrook.

4 On peut trouver des récits racontant le développement de la structure de la tarification au Canada dans *Economics of Canadian Transportation* de A.W. Currie, *Close Ties* de Ken Cruikshank et Economics of Transportation de W.T. Jackman.

5 Ken Cruikshank, *Close Ties*, p. 48

6 Le Dictionnaire biographique du Canada, volume XIII (1901-1910), décrit la vie politique et personnelle d'A.G. Blair. Les habiletés sociales de M^me^ Blair sont décrites dans *The Private Capital* de Sandra Gwyn.

7 Cruikshank, *Close Ties*, p. 65

8 Joseph Schull, Laurier, p. 422

9 *Ibidem*, pp. 441-444

10 Les renseignements biographiques sur Albert C. Killam et ses successeurs à la Commission des chemins de fer ont été trouvés dans les rapports annuels et différentes éditions de *Who's Who in Canada*.

11 Cruikshank, *Close Ties*, p. 135

12 Jackman, *Economics of Transportation*, pp. 688-9

13 Les deux ouvrages *Economics of Canadian Transportation* de A.W. Currie et *Close Ties* de Ken Cruikshank traitent avec une certaine profondeur des différentes décisions relatives à l'établissement des prix du transport.

14 Cruikshank, p. 151-3

15 Cruikshank, p. 164

16 Cruikshank, p. 186-9

17 Rapport annuel de 1925 de la Commission des chemins de fer

18 A.W. Currie, pp. 448-9

19 Donald MacKay, *The People's Railway, A History of Canadian National*, p. 114

20 John G. Diefenbaker, *One Canada, Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker*, p. 156

Photo de la page couverture du chapitre un :
Locomotive à vapeur no. 986 « Ten Wheeler » des Chemins de fer Grand Trunk, 1900
MSTC/CN003833

CHAPITRE DEUX

AGENT CATALYSEUR DU CHANGEMENT

LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA 1938 À 1967

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

Le 1er juillet 1942, Lignes aériennes Canadien Pacifique entreprend ses activités.

•

En août 1950, les employés syndiqués des chemins de fer amorcent la première grève nationale au Canada. Après neuf jours de grève, ils retournent au travail par suite de l'adoption d'une loi les y obligeant.

La Commission des transports du Canada, de 1938 à 1967

À l'aube du 71e anniversaire du Canada au printemps 1938, les journaux faisaient le compte rendu quotidien des dernières escarmouches de la guerre civile en Espagne et de la menace croissante du fascisme alors que l'ombre sinistre d'Adolf Hitler s'étendait sur toute l'Europe.

Au Canada, l'économie nationale se remettait de la léthargie qui s'était emparée d'elle pendant près d'une décennie après la Crise de 1929.

Le 17 mai, la Presse canadienne rapportait que « plus de 585 000 permis d'utilisation de véhicules automobiles ont été émis en Ontario au cours de l'année, soit 61 000 de plus qu'au cours de la même période l'année dernière ».

C.D. Howe a supervisé la mise sur pied de Lignes aériennes Trans-Canada, la première ligne aérienne publique du pays, filiale de la société d'État Canadien National, détenant un monopole d'exploitation des liaisons internationales et transcontinentales et de plusieurs services de courrier aérien.

Quelques jours plus tard, l'*Ottawa Citizen* rapportait que « trois jours avant la date de commencement prévue, la *Dibblee Construction Company* a entrepris ce matin des travaux de nivellement à l'aéroport d'Uplands pour Lignes aériennes Trans-Canada. Il s'agit de travaux préparatoires à la construction de deux pistes [...] Les travaux à l'aéroport sont accélérés afin que les pistes soient prêtes pour juin ».

Le 2 juillet, le *Citizen* rapportait que les travaux du Cabinet fédéral étaient toujours en cours en dépit d'une prorogation des vacances du Dominion le jour précédent. « Le gouverneur général Lord Tweedsmuir était prêt le jeudi 30 juin à minuit pour la cérémonie de prorogation; cependant, lorsque l'on a constaté qu'il était impossible de conclure l'entente à cette heure, le premier ministre Mackenzie King lui a demandé de ne pas reporter son voyage en Angleterre [...] le juge Cannon, député représentant pour le gouverneur général, a reporté la séance à 15 h 40 le 1er juillet. »

La Chambre s'est occupée de l'adoption de plusieurs projets de loi au cours des derniers jours précédant les vacances d'été. L'un des projets de loi adoptés est la *Loi sur les transports*, qui prévoyait la mise sur pied de la Commission des transports du Canada, laquelle a compétence sur les lignes aériennes et les cours d'eau intérieurs, ainsi que sur les chemins de fer, les services de télégraphes, les téléphones et le courrier express, toutes des responsabilités héritées de la Commission sur les chemins de fer, organisme qui l'a précédée.

La presse n'a que très peu parlé de l'homme qui avait dirigé la mise sur pied de la Commission. Toutefois, au cours des 19 années subséquentes, la Commission des transports du Canada a pu sentir, sans répit, la présence de C.D. Howe et de son pouvoir sur la politique en matière de transport.

Howe était âgé de 49 ans en 1935 lorsqu'il a été élu dans la circonscription de Port Arthur dans le Nord-Ouest de l'Ontario. Mackenzie King, le reconnaissant comme un homme d'affaire réfléchi et sagace, lui ouvrit les portes de son nouveau Cabinet[1].

En 1938, Howe avait déjà apporté des changements politiques majeurs à l'industrie des transports en tant que ministre des Transports. Il ne se souciait guère aucune patience pour la vie politique et il ne s'en cachait pas. L'une de ses remarques bien connues l'illustrait bien : « Je crois que je ne fais rien de bien utile lorsque je siège à la Chambre et que j'écoute des politiciens déblatérer[2]. »

Malgré son caractère intempestif, Howe était l'un des ministres les plus appréciés du Cabinet de Mackenzie King. En 1937, il avait dirigé l'organisation des services au sol et des opérations du premier système aérien transcontinental du Canada. Il a ensuite supervisé la mise sur pied de Lignes aériennes Trans-Canada, la première ligne aérienne publique du pays, filiale de la société d'État Canadien National, détenant un monopole d'exploitation des liaisons internationales et transcontinentales et de plusieurs services de courrier aérien. Lignes aériennes Trans-Canada est demeurée l'enfant chérie de Howe tout au long de sa carrière politique.

MSTC/CN000256

Équipage de TCA dans le cockpit d'un Canadair DC-4M North Star, 1950

Aux termes de la *Loi sur les transports*, la Commission exerçait une compétence sur les transports aérien et maritime; cependant, ses pouvoirs à l'égard de ces deux modes de transport étaient de portée beaucoup plus limitée qu'à l'égard du transport ferroviaire. Par exemple, en ce qui concerne le transport maritime intérieur, la Commission avait compétence sur la délivrance des permis et l'établissement des taux, mais n'avait pas l'autorité de traiter des autres questions. Au chapitre de l'aviation,

la Commission avait le pouvoir d'approbation des permis et des tarifs pour le service aérien entre certaines destinations déterminées au Canada ou entre des destinations déterminées au Canada et à l'étranger. Pour ce qui est des destinations et des lieux réels d'exercice de sa compétence, ils étaient déterminés par le Cabinet.

La *Loi sur les transports* investissait également la Commission du pouvoir d'approbation des frais convenus entre les transporteurs et les expéditeurs. Cette partie de la Loi permettait aux compagnies de chemin de fer lourdement réglementées de livrer concurrence, dans certains secteurs, à l'industrie du camionnage non réglementée en concluant, par exemple, des accords visant l'établissement de tarifs spéciaux pour les expéditeurs de grands volumes pour une quantité de marchandise minimale.

La nouvelle Commission a poursuivi ses activités à l'aide des mêmes commissaires nommés à l'ancienne Commission et à l'aide du même personnel.

Le rapport annuel de 1939 décrit la charge de travail ajoutée : « Il a fallu s'occuper d'une correspondance abondante, mener de nombreuses discussions et réaliser des travaux détaillés relativement aux dispositions de la *Loi sur les transports* au chapitre de la délivrance des permis, particulièrement en ce qui concerne l'aviation », écrivait W.E. Campbell, directeur de la Division de la circulation. « Plusieurs travaux d'information ont dû être réalisés pour préparer et obtenir l'approbation des tarifs; en outre, il a fallu mener des enquêtes sur les infractions présumées aux conditions des permis, des tarifs, etc. dont la plus grande partie aurait pu être évitée s'il n'y avait eu un manque de coopération aussi frappant entre les différentes sociétés, et si l'on avait reconnu davantage la nécessité de se conformer aux principes établis par la Loi .»

Le rapport annuel ne faisait aucune mention des événements cataclysmiques de la fin de l'été 1939 qui ont mené le Canada vers une autre guerre mondiale. Pendant plusieurs années, les tensions se sont intensifiées en Europe en raison d'une campagne d'agressions contre les pays avoisinants par l'Allemagne d'Hitler. En 1938, on envisageait sérieusement la mise sur pied d'un Programme d'entraînement aérien du Commonwealth Britannique au Canada. Lorsque Hitler a envahi la Pologne à l'automne 1939, on avait dépassé le point de non-retour. Le 10 septembre 1939, le Canada déclarait la guerre à l'Allemagne.

Dans le rapport annuel de 1940, l'ingénieur en chef D.G. Kilburn écrit que, à part la charge de travail régulière du service, « la guerre a imposé des tâches supplémentaires. Plusieurs

nouvelles usines de guerre industrielles et d'aérogares ont été construites et les usines existantes ont été agrandies. La circulation accrue qui s'en est suivie sur les chemins de fer a entraîné des ajouts aux installations des lignes de chemin de fer existantes et, pour répondre à la demande accrue au chapitre des transports par voie ferrée en temps de guerre, d'autres ajouts sont envisagés. Le nombre accru d'installations nécessite des services d'examen, d'inspection et d'approbation ».

La Seconde Guerre mondiale a provoqué l'explosion économique de l'industrie du transport au Canada. Avant la deuxième année de la guerre, le CN rapportait des revenus de plus de 300 M$ et, pour la première fois en plusieurs années, ce n'était pas aux dépens des fonds publics[3].

Entre-temps, la Commission se voit retirer pendant la guerre la compétence en matière d'approbation des tarifs de transport. Comme l'indique le rapport annuel de 1941, « le décret en conseil C.P. 8527 du 1er novembre 1941 imposait des restrictions sur les tarifs perçus aux services de transports et de communications. Les installations de l'organisme sont utilisées pour aider la Commission des prix et du commerce en temps de guerre à mettre en application les dispositions du décret en conseil ». Le gouvernement a gelé les prix et les salaires au niveau où ils étaient entre septembre et octobre 1941.

Comme la Commission l'a réitéré dans des rapports ultérieurs en temps de guerre « il ne peut y avoir aucune augmentation des tarifs ou des frais de transport de marchandises ou de voyageurs [...] sans l'aval de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre ».

Entre-temps, la Commission a continué de s'acquitter de ses tâches régulières : émission de permis, approbation des demandes d'abandon et de construction de voies ferrées, administration de la Caisse des passages à niveau et investigation des accidents ferroviaires et des incendies.

Le 3 novembre 1939, Hugh Guthrie, commissaire en chef de la Commission, décède à l'âge de 73 ans. Le colonel James Albert Cross, qui avait occupé le poste de procureur général de Saskatchewan de 1922 à 1927, sous deux premiers ministres libéraux, lui succéda. Il avait servi à titre d'officier dans le 28e Bataillon pendant la Première Guerre mondiale et avait été décoré de l'Ordre du service distingué.

Le 1er avril 1940, l'*Ottawa Journal* décrivait Cross comme un « avocat modeste, soldat, élu au gouvernement de Saskatchewan sans prononcer un seul discours; à l'âge de 63 ans, il en paraît encore 10 ans de moins ».

Le 9 avril, C.D. Howe est devenu ministre des Approvisionnements et des Munitions, un ministère mis sur pied spécialement pour permettre au gouvernement de conserver la maîtrise de l'industrie pendant les années de guerre. Il a également occupé le poste de ministre des Transports.

Au cours de sa carrière, Howe a toujours gardé un intérêt protecteur à l'égard de Lignes aériennes Trans-Canada. Il la considérait comme sa propre création et surveillait étroitement toutes les décisions de la Commission touchant l'industrie aérienne. (En fait, jusqu'au 20 juin 1950, alors que Howe était ministre du Commerce, le chef de l'opposition George Drew a proposé une motion à la Chambre des communes pour que la compétence sur Lignes aériennes Trans-Canada soit dévolue au ministre des Transports, à l'extérieur du champ de compétence de Howe. La motion a été rejetée.)

Dès le départ, le rôle de la Commission en matière d'aviation était mal défini. La *Loi sur les transports* stipulait que la Commission exerçait sa compétence aux lieux déterminés par le Cabinet. Le Cabinet a infirmé, dans plusieurs cas de licences aériennes, les décisions de la Commission en « abolissant la désignation » d'une liaison pour la retirer de la compétence de la Commission. En outre, si la Commission avait revoqué le permis d'un exploitant aérien pour desservir un lieu désigné par le Cabinet, l'exploitant aérien pouvait contourner le règlement en desservant un lieu « non désigné » à proximité du lieu « désigné »[4].

Peu après la mise sur pied de Lignes aériennes Trans-Canada, le Canadien Pacifique, qui avait brièvement fait partie d'une proposition visant la mise sur pied d'une ligne aérienne nationale, a décidé de mettre sur pied son propre service aérien. Le 1er juillet 1942, Lignes aériennes Canadien Pacifique amorçait ses activités. Elle avait acheté plusieurs liaisons aériennes auprès de plus petites entreprises et, avec l'approbation de la Commission, avait obtenu leurs licences aériennes ce qui étendait son territoire à plusieurs marchés.

L'une de ses acquisitions est un transporteur aérien assurant une liaison entre Victoria et Vancouver. À cette époque, Lignes aériennes Trans-Canada n'assurait aucune liaison entre ces deux villes parce qu'il n'y avait aucune piste d'atterrissage appropriée à Victoria pour les avions de plus grande taille. Toutefois, lorsqu'un aéroport susceptible d'être utilisé par Lignes aériennes Trans-Canada fut construit, celle-ci a demandé à la Commission des transports du Canada une licence en vue d'assurer un service de courrier et un service voyageur vers Victoria.

La Commission a été confrontée à une décision difficile qui, d'une part,

permettait le dédoublement des services et, d'autre part, empêchait la société d'État Lignes aériennes Trans-Canada d'assurer son mandat transcontinental. La Commission a déterminé que Lignes aériennes Trans-Canada pouvait assurer un service de courrier entre Vancouver et Victoria et qu'elle pouvait également assurer un service voyageur, mais seulement comme continuation de sa route transcontinentale. Ainsi, le service voyageur au niveau local, qui représente la plus importante partie de la circulation, était assuré par Lignes aériennes Canadien Pacifique[5].

Le 11 juin 1944, à la Chambre des communes, Howe a exprimé son opinion à l'égard du rendement de la Commission : « La Commission des transports du Canada est assujettie à la *Loi sur les transports* et s'occupe surtout des problèmes relatifs au transport ferroviaire. L'effet de l'administration de la Commission était celui-ci. En 1938, lorsque la Loi a été adoptée, on comptait de nombreux exploitants aériens indépendants au pays. Quatre ans plus tard, il n'y avait plus qu'une seule entreprise aérienne indépendante. Toutes les autres entreprises aériennes du Dominion étaient détenues et exploitées par des compagnies de chemin de fer. » Le Canadien Pacifique, avec l'approbation de la Commission, avait acheté plus de 40 compagnies aériennes au cours de ces années. Howe se préoccupait du fait que les compagnies de chemin de fer privées avaient été autorisées à acquérir une grande portion du marché des services aériens domestiques.

En ce qui concerne la liaison Victoria-Vancouver, Howe expliquait que « la Commission a déterminé que Lignes aériennes Trans-Canada doit desservir la liaison Vancouver-Victoria à sièges vides, parce qu'une autre société aérienne dessert les deux centres. La Commission n'a pas tenu compte, dans sa décision, du fait que l'autre société aérienne était en surnombre et ne pouvait s'adapter à la circulation ni se procurer des avions suffisamment grands pour répondre à la demande accrue ».

Le 11 septembre 1944, la *Loi sur les transports* a été modifiée pour prévoir « le retrait des services aériens commerciaux de la compétence de la Commission des transports du Canada ».

À la même période, la *Loi sur l'aéronautique* prévoyait la mise sur pied d'une nouvelle Commission des transports aériens pour s'acquitter des fonctions réglementaires et de délivrance des licences. À la Chambre des communes, Howe a expliqué que l'adoption de la nouvelle *Loi sur l'aéronautique* « était l'adoption d'une méthode beaucoup plus scientifique et équitable, respectueuse de la suprématie du Parlement ».

Mackenzie King avait formulé auparavant une déclaration politique relative à l'industrie aérienne. « La concurrence

entre les services aériens pour une même liaison ne sera pas autorisée », avait-il déclaré à la Chambre des communes le 2 avril 1943. En outre, bien qu'il ait ajouté que l'entreprise privée participerait, dans certaines régions, il avait clairement annoncé que la politique aérienne du gouvernement visait à offrir au Canada « une liberté d'action dans ses relations internationales parce qu'il n'était pas limité par la présence d'intérêts privés dans les services aériens internationaux ». À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement voulait maîtriser l'industrie aérienne et assurer son expansion, en évitant les problèmes que l'entreprise privée avait posés à l'industrie des chemins de fer.

Mackenzie King avait formulé auparavant une déclaration politique relative à l'industrie aérienne. « La concurrence entre les services aériens pour une même liaison ne sera pas autorisée », avait-il déclaré à la Chambre des communes le 2 avril 1943.

Le rôle de la Commission des transports aériens (CTA) était clairement établi par la Loi en tant qu'organe administratif, assujetti à une étroite surveillance ministérielle. La CTA pouvait émettre des licences et formuler des règlements, sujet à l'approbation exclusive du ministre des Transports. En outre, la CTA était responsable de recommander des changements politiques au ministre. En effet, elle ne bénéficiait d'aucune façon de l'indépendance dont bénéficiait la Commission des transports du Canada.

Un autre changement politique introduit par C.D. Howe touchait la propriété des lignes aériennes par les compagnies de chemin de fer. Le 17 mars 1944, Howe déclarait : « Il devient de plus en plus apparent que la détention des voies aériennes par les réseaux ferroviaires concurrents implique un prolongement de la concurrence dans le transport aérien, qui passe outre la volonté du gouvernement d'éviter la concurrence entre les services aériens. Le gouvernement a déterminé que les compagnies de chemin de fer ne doivent pas exercer de monopole sur les services aériens. Des mesures ont été prises en vue d'exiger des compagnies de chemin de fer qu'elles se dessaisissent de leurs intérêts dans les lignes aériennes de manière à ce que, dans un délai d'un an à compter de la fin de la guerre en Europe, le transport aérien devienne entièrement séparé du transport terrestre. »

En ce qui concerne le CP, l'exigence de dessaisissement de ses intérêts dans Lignes aériennes Canadien Pacifique a entraîné un effet considérable au chapitre des dépenses et du temps consacré pour la restructuration. Comme l'indiquait cette déclaration politique et d'autres

déclarations de Howe, il était déterminé à faire progresser la cause de la société d'État Lignes aériennes Trans-Canada aux dépens de l'entreprise privée. (La politique de dessaisissement a toutefois été révoquée en 1946, et CP a pu conserver sa ligne aérienne.)

Le premier président de la CTA fut R.A.C. Henry qui avait travaillé pour CNR et avait été sous-ministre des Chemins de fer et des canaux en 1929 et 1930. En 1940, il avait prêté main-forte à la mise sur pied du ministère des Approvisionnements et des Munitions. Les deux autres membres étaient le vice-maréchal de l'air Alan Ferrier de la Gendarmerie royale du Canada, ingénieur en aéronautique, et J.P.R. (Roméo) Vachon, pionnier de l'industrie de l'aviation canadienne comptant de l'expérience en pilotage et en ingénierie aéronautique.

Au cours des annees subséquentes, plusieurs des membres nommés à la CTA provenaient de la fonction publique. Cette pratique a renforcé les liens déjà étroits entre la CTA et le gouvernement[6].

La CTA n'était pas tenue de soumettre ses propres rapports annuels, ce qui trahissait son manque d'autonomie. Toutefois, elle a émis un rapport pour la période du 11 septembre 1944 au 31 décembre 1946. Le document avait été préparé à l'intention du ministre de la Reconstruction et de l'Approvisionnement, un nouveau poste créé pour C.D. Howe à la fin 1944.

Le rapport annuel de la CTA, publié en 1947, énonçait clairement le point de vue du gouvernement : « Selon la politique établie, la concurrence directe n'est pas autorisée sur les liaisons aériennes régulières parce qu'à ce stade du développement du transport aérien au Canada, le volume de la circulation ne permet pas la prestation de services concurrentiels et qu'il serait impertinent, d'un point de vue économique, de regrouper les petites entreprises sous la coupe de deux transporteurs ou plus. Bien qu'une politique relative à la concurrence se justifie ultérieurement, elle serait pour l'instant désastreuse et contraire à l'intérêt public. »

En tant que ministre de la Reconstruction, Howe avait le mandat de diriger la restructuration après-guerre des industries et de la main-d'œuvre. Il détenait toujours le portefeuille des munitions et de l'approvisionnement; il mériterait bientôt le sobriquet de « ministre de tout ».

Howe occupait encore un poste qui lui permettait de diriger la politique relative au transport après la guerre. Le rapport annuel de la Commission des transports du Canada, couvrant l'année 1945, stipulait : « Au cours de l'année, le ministère de la Reconstruction a demandé à la Commission des transports du Canada

de recenser les passages à niveau susceptibles d'être éliminés en priorité à certains points, à la grandeur du Canada, par souci de commodité et de nécessité publiques, de même que dans un éventuel effort de création d'emplois après la guerre. »

En 1946, un *Bureau of Transportation Economics* (Bureau de l'économie des transports) fut mis sur pied pour mener des études statistiques et économiques pour le compte de la Commission des transports du Canada et de la CTA.

Les mesures de réglementation des salaires et des tarifs ont été abandonnées à la fin de la guerre. Peu après, on a commencé à réclamer des salaires plus élevés. En 1946, la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique et les Chemins de fer nationaux du Canada ont augmenté les salaires en réponse à la tumulte syndicale[7].

Inévitablement, l'Association des chemins de fer du Canada, représentant le CN et le CP, a demandé une augmentation générale des tarifs de transport des marchandises pour compenser les frais d'exploitation accrus et les volumes réduits de la circulation après la guerre. Après 150 jours d'audience, la Commission a rejeté la demande d'augmentation de 30 p. 100 des compagnies de chemin de fer.

Le 30 mars 1948, la Commission a approuvé une augmentation de 21 p. 100 à l'aide d'une méthode d'analyse coûts-recettes. Sept des neuf provinces (sans l'Ontario et le Québec) ont interjeté appel de la décision devant le Cabinet, alléguant que la Commission avait perdu la confiance du public en utilisant cette méthodologie. Bien que le gouvernement ait réexaminé la décision, il a demandé à la Commission, le 7 avril 1948, de mener une étude complète sur les tarifs de transport des marchandises. Entre-temps, l'Association des chemins de fer a sollicité une nouvelle augmentation de 20 p. 100 auprès de la Commission[8].

Le 30 juin 1948, le Commissaire en chef Cross, âgé de 72 ans et en mauvaise santé, épuisé par les conflits relatifs aux tarifs du transport, a donné sa démission. Le 1er juillet 1948, aucun des quotidiens ne faisait mention de la démission de Cross, ni de la nomination de son remplaçant, le juge Maynard Brown Archibald. La manchette qui attirait l'attention était l'annonce de la retraite du premier ministre Mackenzie King à la Chambre des communes.

Le juge Archibald avait été nommé à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse en 1937, et avait été nommé juge à la Cour de l'Échiquier du Canada le même jour où il a été nommé à la Commission des transports du Canada. Le rapport annuel de la Commission de 1948 explique qu'une modification à la *Loi sur les chemins de fer* apportée au cours de l'année prévoyait que le commissaire

en chef de la Commission des transports du Canada soit un juge de la Cour de l'Échiquier du Canada (aujourd'hui la Cour fédérale).

Entre-temps, la Commission poursuivait les audiences de la deuxième requête de l'Association des chemins de fer pour une augmentation des tarifs du transport. La Commission a décidé de consentir une augmentation provisoire de 8 p. 100 le 27 juillet 1948. Le CP a interjeté appel devant la Cour suprême et celle-ci a déterminé qu'il incombait à la Commission de rendre la décision finale.

En octobre 1948, le gouvernement a rejeté l'appel des provinces dans ce qui était désormais connu comme le dossier des 21 p. 100, l'augmentation approuvée au départ par la Commission en mars 1948. Il a de plus exhorté la Commission de revoir sa décision. Le gouvernement a également décidé de mettre sur pied une Commission royale chargée d'étudier les transports. En janvier 1949, W.F.A. Turgeon, ancien juge en Saskatchewan, a été nommé à la tête de la Commission royale chargée d'étudier les taux de transport et la politique en matière de transport.

La Commission, suivant l'ordre de la Cour suprême, a autorisé une augmentation du tarif du transport de 16 p. 100, contestée de nouveau par l'Association des chemins de fer qui prétendait que la Commission avait mal calculé les pertes. La Commission a annoncé sa décision finale de consentir une augmentation de 20 p. 100 le 27 juillet 1949.

En 1948, la Commission a également abandonné le tarif des montagnes (entré en vigueur en 1914, pour compenser le coût plus élevé du transport dans les Rocheuses) en réponse à une demande de la Colombie-Britannique.

Il s'agit d'une époque très mouvementée pour les compagnies de chemin de fer et, par extension, pour la Commission des transports du Canada. La concurrence féroce de l'industrie du camionnage et de l'industrie du transport aérien, exacerbée par les frais d'exploitation plus élevés, exerçait une pression énorme sur les compagnies de chemin de fer, déjà entravées par des règlements rigides.

Entre-temps, l'industrie du transport avait connu une explosion économique au cours des années de la guerre grâce en grande partie au gouvernement fédéral. En 1947, dans un effort visant à empêcher un déclin d'après-guerre dans l'industrie, le gouvernement a mis sur pied la Commission maritime canadienne. Les responsabilités de celle-ci comprenaient l'administration des subventions et la recommandation de politiques au ministre des Transports.

La Commission des transports du Canada continuait d'approuver les licences et les tarifs du transport maritime intérieur, et

conservait sa compétence en matière de télégraphe, de téléphone et de courrier express. En 1949, elle a obtenu la compétence sur la délivrance des licences d'exploitation d'oléoducs et de gazoducs. Cependant, la plus grande partie des travaux de la Commission touchait la réglementation relative au transport ferroviaire.

En août 1950, les syndicats qui réclamaient des salaires plus élevés et de meilleurs avantages ont déclenché une grève des chemins de fer à la grandeur du pays, la première de l'histoire canadienne. Une loi fut adoptée en vue de contraindre les grévistes à réintégrer leur travail après neuf jours de grève. Le gouvernement a nommé le juge R.L. Kellock, de la Cour suprême du Canada, comme arbitre pour régler le différend. Après avoir entendu les allégations des deux parties en litige, le juge Kellock a consenti une augmentation salariale et a ordonné que la semaine de 5 jours, 40 heures, soit instituée en date du 1er juin 1951. Cette mesure a également accru la pression en faveur d'une hausse tarifaire de la part des compagnies de chemin de fer[9].

Entre-temps, la Commission des transports du Canada faisait l'objet de critiques de la part de différents secteurs pour sa façon de traiter les problèmes relatifs au transport ferroviaire. Une attaque particulièrement cinglante à l'endroit de la Commission a été lancée à la Chambre des communes le 21 juin 1950 par le chef de l'opposition, George Drew. À cette époque, les libéraux avaient été au pouvoir à Ottawa pendant 15 années consécutives et Louis St-Laurent avait été premier ministre pendant deux de celles-ci.

Drew critiquait la Commission des transports du Canada, alléguant qu'elle « s'est révélée incompétente dans ses agissements pendant cette période prolongée (période d'audiences relatives aux tarifs du transport) » avant de se lancer dans une longue diatribe ponctuée d'allusions à « l'incompétence », et de recommander le démantèlement de la Commission et la mise sur pied d'une nouvelle commission. En réponse à la critique, on a souligné à la Chambre que le juge Archibald, commissaire en chef de la Commission, était « gravement malade ».

Le rapport de la Commission royale Turgeon a été déposé à la Chambre des communes le 15 mars 1951. Il recommandait l'harmonisation des tarifs de transport, l'établissement d'un système de classification des tarifs uniforme à la grandeur du Canada, à l'exception des Maritimes, par la Commission des transports du Canada, l'établissement d'un système uniforme de comptes-rendus et de rapports sur les chemins de fer par la Commission et le maintien des taux plus inférieurs pour le transport du grain et de la farine conformément à l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau de

1897. Il recommandait également que la Commission traite les demandes de façon accélérée.

MSTC/CN000238

Havre de Victoria, face au sud-est, Colombie-Britannique 1947
Photographe : W. Atkins

Le 30 octobre 1951, le ministre des Transports, M. Lionel Chevrier, a fait l'objet d'autres critiques au sujet de la Commission des transports du Canada. La démission du juge Archibald, âgé de 60 ans, était fixée au jour suivant et les membres de l'opposition ont profité de l'occasion pour attaquer de nouveau la Commission. Pour défendre les membres de la Commission, Chevrier a invoqué les difficultés causées par le manque de personnel.

« La Commission manque de personnel qualifié. C'est un fait », a déclaré Chevrier devant la Chambre des communes. « La Commission ne dispose pas des conseillers spécialistes en circulation dont elle aurait besoin [...] Il est presque impossible de dénicher des experts en circulation au Canada. »

Le nouveau commissaire en chef était John D. Kearney, avocat et diplomate[10]. Il avait occupé plusieurs postes à l'étranger et s'était mérité la réputation d'arbitre avisé et incisif. Il avait dirigé la mission canadienne à Dublin de 1941 à 1945 et, en 1947, était devenu le premier Haut-commissaire du Canada en Inde après l'indépendance du pays. La nomination de Kearney à la Commission coïncide avec sa nomination en tant que juge à la Cour de l'Échiquier du Canada. Un amendement à l'*Acte des chemins de fer* de 1952 prévoyait que la nomination du commissaire en chef entraîne automatiquement sa nomination à la Cour de l'Échiquier.

En janvier 1952, la Commission a amorcé les audiences sur l'harmonisation des tarifs. Après une vaste série de consultations, l'harmonisation des tarifs de catégorie est finalement entrée en vigueur en mars 1955.

La Commission a mis sur pied une nouvelle division, la Division de l'état des comptes et des coûts, chargée de s'occuper de la classification uniforme des tarifs et des systèmes comptables connexes.

Pendant que la Commission continuait de traiter les demandes d'augmentation des tarifs de transport, d'autres difficultés mijotaient.

En 1949, Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération. Le réseau ferroviaire de la nouvelle province est devenu partie intégrante du réseau des chemins de fer nationaux du Canada et, éventuellement, la Commission est devenue compétente en ce qui concerne les décisions relatives aux tarifs du transport dans cette province et d'autres problèmes relatifs au transport ferroviaire.

En 1955, l'*Acte des chemins de fer* a été modifié pour accroître le versement annuel du Parlement à la Caisse des passages à niveau à 5 M$. La modification était fondée sur un rapport soumis le 10 mai 1954, après que la Commission a mené une enquête à la grandeur du Canada sur les problèmes relatifs aux croisements rail-route.

Une modification à la *Loi sur les transports* en 1955 éliminait l'obligation d'obtenir l'approbation de la Commission pour les frais convenus. L'amendement offrait une plus grande souplesse aux transporteurs pour conclure des ententes particulières sur les frais, sous réserve que ceux-ci soient soumis à la Commission 20 jours avant leur entrée en vigueur.

En 1955, le gouvernement libéral a chargé Walter Gordon, un comptable qui avait travaillé pour le compte de la Banque du Canada et le ministère des Finances, de diriger une commission royale sur les perspectives économiques du Canada. L'une des sections de cette étude était consacrée au transport, sous la supervision de J.C. Lessard, un ancien sous-ministre des Transports. Le rapport publié en 1956 mettait en relief les changements de tendances de l'industrie du transport des voyageurs et des marchandises au cours de la période de 25 ans entre 1928 et 1953. En 1928, près de 60 p. 100 des transports de voyageurs se faisaient par automobile alors que près de 40 p. 100 utilisaient le transport ferroviaire. En 1953, près de 80 p. 100 des transports avaient été effectués par automobile et à peine 10 p. 100 par la voie ferroviaire. Le transport de voyageurs par autocar représentait près de 7 p. 100 des déplacements avec voyageurs en 1953 et le transport par avion 3 p. 100.

Parallèlement, les années 1950 ont été témoin d'une concurrence accrue dans le transport des marchandises en raison de l'expansion de l'industrie du camionnage de longs parcours, de l'apparition des gazoducs et des oléoducs et de la construction de la voie maritime du Saint-Laurent qui a permis aux navires plus imposants de circuler de Montréal jusqu'aux Grands Lacs aussi loin que Thunder Bay.

La découverte de pétrole à Leduc (Alberta) le 13 février 1947 a créé un nouveau domaine de compétence de la Commission — les pipelines traversant les frontières interprovinciales ou internationales. D'autres champs de pétrole avaient été découverts au Canada au cours des

années précédentes, mais le champ de pétrole Leduc a marqué le début d'une explosion de l'exploitation du pétrole. Le rapport annuel de la Commission fait état d'une succession d'applications et d'approbations pour la construction de pipelines au cours des années subséquentes.

Comme la richesse des ressources en pétrole et en gaz de l'Alberta devenait apparente, la recherche de marchés rentables se mit en œuvre. Bien que les marchés américains puissent facilement être pénétrés grâce à la frontière sud de l'Alberta, Ottawa décida d'appliquer une politique prévoyant la desserte des marchés canadiens en priorité. En pratique, toutefois, les sociétés étaient autorisées à construire des pipelines vers des destinations américaines et canadiennes parce que les marchés canadiens seuls ne pouvaient justifier le coût de la construction des pipelines.

En 1953, C.D. Howe, alors responsable du portefeuille des échanges et du commerce s'accapara d'un modèle mis de l'avant par TransCanada PipeLines, dans le but de construire un gazoduc de l'Alberta jusqu'à l'Ontario et au Québec. Howe voyait le pipeline transcanadien comme un projet national qui lui rappelait les efforts d'autrefois en vue de construire des chemins de fer transcontinentaux comme le CP en 1885[11].

En 1954, TransCanada PipeLines a demandé un permis afin de construire un pipeline de 3 521 kilomètres, de la frontière Alberta-Saskatchewan jusqu'au Manitoba, en Ontario et aussi loin que Montréal. La Commission des transports du Canada a consenti à la demande sous réserve que l'entreprise démontre à la Commission qu'elle disposait du financement nécessaire à la réalisation du projet avant le 31 décembre 1954 et que celui-ci pouvait être achevé avant le 31 décembre 1957.

Toutefois, TransCanada PipeLines a rapidement réalisé que le coût de la construction dépassait ses moyens. L'entreprise, détenue en partie par des Américains, a demandé l'aide d'Ottawa qui a refusé. En août 1955, Howe proposa qu'une société d'État construise la portion non rentable du pipeline de la frontière du Manitoba jusqu'à Kapuskasing, dans le Nord de l'Ontario. La Société de la Couronne Northern Ontario Pipe Line pourrait ensuite prêter à bail le pipeline à TransCanada PipeLines. Le projet de Howe était un moyen détourné d'aider l'entreprise sans lui donner directement des fonds.

TransCanada PipeLines a par la suite cherché un appui financier afin de se procurer le conduit nécessaire au projet. Une entreprise américaine a accepté de fournir le matériel en contrepartie d'un droit de copropriété. L'entente portait la part américaine du pipeline transcanadien à plus de 75 p. 100, et était assortie d'une disposition à l'effet que la

commande visant le matériel expirait le 7 juin 1956.

Les problèmes de construction ne faisaient que commencer. Howe adopta une loi prévoyant la mise sur pied de la Société de la Couronne Northern Ontario Pipe Line en mars 1956. En mai, la Federal Power Commission des États-Unis n'avait toujours pas approuvé l'importation de pétrole au pays, et une partie du projet prévoyait qu'une section du pipeline traverse le Minnesota. Ce refus a dissipé les espoirs d'obtenir de l'aide financière de la part des Américains pour construire le reste du pipeline.

Le 8 mai 1956, le gouvernement canadien a proposé à TransCanada PipeLines, un prêt couvrant 90 p. 100 du coût de la construction du pipeline entre Alberta et Winnipeg. À cette époque, il ne restait qu'un mois avant l'échéance du 7 juin pour l'adoption du projet de loi de TransCanada PipeLines.

Un mouvement d'opposition au projet de Howe a commencé à se faire sentir à la Chambre des communes. Le 14 mai, le *Globe and Mail* de Toronto annonçait que le gouvernement entendait employer la clôture pour « faire adopter immédiatement la loi relative aux pipelines ».

Quand l'opposition a protesté, le *Globe and Mail* a écrit : « Howe a lancé une attaque, accusant ses opposants d'errance, de refus d'admettre les faits ou d'irresponsabilité confortable de ceux qui n'ont pas besoin de produire un plan de travail fonctionnel. »

Quand l'opposition a prétendu que la loi sur les pipelines était une « trahison », Howe a répliqué « qu'il s'agit de paroles dont on peut s'attendre d'un révolutionnaire d'une république de banane, mais pas d'un homme d'État canadien ».

Le 24 mai, la Commission des transports du Canada autorisait TransCanada PipeLines à construire la section ouest de l'Alberta jusqu'à Winnipeg. Mitchell Sharpe, alors sous-ministre adjoint de l'Échange et du Commerce, a représenté Howe à l'audience. Sharpe a lu une déclaration en faveur du permis.

La lutte qui s'en est suivie à la Chambre des communes est l'une des plus féroces des années 50. Les parties de l'opposition alléguaient que le gouvernement subventionnait un pipeline détenu en grande partie par des intérêts américains. Un front uni de conservateurs et de membres de la Fédération du commonwealth coopératif a fait obstruction systématique en recourant à des discours d'une longueur excessive, un barrage de questions, des rappels au règlement, et des objections pour empêcher le dépôt du projet de loi et bloquer le vote. Le gouvernement a répliqué par la force de la clôture, un pouvoir discrétionnaire rarement utilisé pour faire adopter un projet de loi sans autre débat.

Le 6 juin 1956, tôt le matin, le projet de loi sur TransCanada PipeLines a été adopté à la Chambre des communes et a rapidement été entériné par le Sénat. Il a reçu sanction royale le 7 juin, six heures avant l'expiration de l'option d'achat.

Le chef de l'opposition, George Drew, a fait appel au vote dans le but de blâmer le président de la Chambre des communes, René Beaudoin, pour avoir « subordonné les droits de la Chambre aux volontés du gouvernement ». Le blâme a été rejeté, mais les libéraux ont continué d'être tournés au ridicule et pointés du doigt pour le manque de démocratie au Parlement relatif à l'adoption du projet de loi sur le pipeline.

Le 15 janvier 1957, le juge John D. Kearney a démissionné de son poste de commissaire en chef de la Commission. À l'âge de 63 ans, il a décidé de se consacrer à la Cour de l'Échiquier. Le même jour, il était remplacé par Clarence Day Shepard, avocat spécialisé en droit des sociétés âgé de 42 ans. Shepard avait l'honneur d'être le plus jeune commissaire en chef depuis la première nomination à la Commission 53 ans auparavant, et le premier vétéran de la Seconde Guerre mondiale à siéger. Il avait occupé des postes au sein de conseils d'administration de nombreuses sociétés d'importance et était animé de la vigueur et de l'énergie de sa jeunesse.

Le 10 juin 1957, le pays passa aux urnes et mit un terme à plus de 20 ans de règne des libéraux. Le nouveau gouvernement était formé par les conservateurs, sous la direction de John Diefenbaker, avocat enflammé des Prairies qui s'était déjà bâti la réputation d'adversaire redoutable à la Chambre des communes.

Au cours des jours suivants, toutefois, alors qu'Ottawa attendait avec impatience l'arrivée du nouveau premier ministre, Diefenbaker était occupé par les dernières modalités de son voyage. Lui et son épouse, Olive, souhaitaient se rendre avec leur personnel à Ottawa sur un vol de nuit de TCA en provenance de Saskatoon. Toutefois, comme le rapporte le *Globe and Mail* le 14 juin : « Les Diefenbaker ont marchandé avec TCA afin qu'au moins un membre du personnel se trouve sur le vol de nuit. »

En bout de ligne, TCA n'a pu recevoir les membres du personnel et Diefenbaker a dû installer son personnel à l'avance. Le *Globe and Mail* rapportait : « Le prochain premier ministre a dû répondre lui-même à ses appels aujourd'hui, transporter et inscrire lui-même ses bagages et ceux de son épouse. »

L'incident avec TCA n'était pour rien dans l'annonce ultérieure du gouvernement conservateur à l'effet qu'il autoriserait la concurrence sur les liaisons aériennes transcontinentales et ne contribuait en rien à redorer l'image de la ligne aérienne de l'État aux yeux du premier ministre. Elle se retrouverait désormais

dans une position précaire tandis que son principal allié, C.D. Howe, avait quitté la Chambre des communes. Howe avait été défait dans sa circonscription à Port Arthur et avait profité de l'occasion pour tirer sa révérence au monde politique.

Au cours de la campagne électorale, Diefenbaker avait promis une concurrence accrue de même qu'une intervention gouvernementale réduite dans le déroulement des affaires. S'il devait respecter ses promesses électorales, la position de monopole de TCA était compromise.

Ce n'était pas la première fois que les liaisons desservies par TCA étaient menacées. Au début des années 50, Lignes aériennes Canadien Pacifique ainsi qu'une autre ligne aérienne de l'Ouest, Pacific Western, avaient demandé à la Commission des transports aériens l'autorisation d'offrir des services de transport transcontinentaux de marchandises et de voyageurs. TCA avait tenu des audiences à la grandeur du pays, et avait relégué le dossier au Cabinet, où il a sombré dans l'oubli. (En 1945, la CTA avait été investie du mandat d'instruire les plaintes, détenant les pouvoirs d'une cour supérieure. Puis, en 1950, le pouvoir d'amorcer les audiences lui avait été dévolu, mais elle l'exerçait toujours sous l'autorité du ministre des Transports.) En 1952, le ministre des Transports Lionel Chevrier annonçait que le monopole de TCA sur les liaisons transcontinentales demeurerait, et que la concurrence pourrait se disputer les liaisons régionales.

L'incident avec TCA n'était pour rien dans l'annonce ultérieure du gouvernement conservateur à l'effet qu'il autoriserait la concurrence sur les liaisons aériennes transcontinentales.

Bien que TCA détenait toujours les liaisons transatlantiques en 1957, son monopole commençait déjà à s'effriter. Lignes aériennes Canadien Pacifique détenait les liaisons du Pacifique et avait obtenu les liaisons sud-américaines et mexicaines en 1952. Elle avait obtenu un vol polaire à destination d'Amsterdam en 1955 et, plus tôt en 1957, les routes à destination de Lisbonne et de Madrid[12].

Quand Diefenbaker a nommé George Hees en tant que nouveau ministre des Transports, Lignes aériennes Canadien Pacifique et Pacific Western s'affairaient à élaborer des demandes destinées à la Commission des transports aériens en vue d'obtenir des routes transcontinentales. Hees chargea Stephen Wheatcroft, économiste britannique, de mener une étude sur la concurrence dans l'industrie aérienne au Canada.

Après quelques mois en poste, Diefenbaker déclencha une nouvelle

élection, cherchant à consolider son gouvernement minoritaire. En mars 1958, les conservateurs obtinrent ce qui était jusqu'alors la plus grande majorité jamais connue au Canada, soit 208 sièges.

Entre-temps, Wheatcroft avait déposé son rapport le 7 février 1958. Il indiquait qu'une concurrence restreinte sur les liaisons transcontinentales était de mise.

Le 6 octobre, la Commission des transports aériens a entrepris des consultations à la grandeur du pays relativement à la demande de Lignes aériennes Canadien Pacifique visant l'obtention d'une liaison transcontinentale. La CTA a remis son rapport en décembre et le ministre des Transports Hees a annoncé la décision le 21 janvier 1959. Dans ses recommandations, la CTA rejetait la demande de routes transcontinentales supplémentaires. Elle recommandait cependant que Lignes aériennes Canadien Pacifique assure un service de liaison quotidien, de Vancouver à Winnipeg et de Toronto à Montréal, pour rallier son service international[13].

Le 23 janvier 1959, l'éditorial du *Globe and Mail* insinuait que la décision de la Commission des transports aériens n'autorisait pas suffisamment la concurrence dans le secteur du transport aérien.

« La logique de la Commission semble quelque peu confuse », rapportait le *Globe and Mail*. « Le ministre des Transports Hees a réitéré, en février dernier (dans sa campagne de réélection) qu'il incombe à la Commission des transports aériens d'admettre la concurrence. La Commission a aujourd'hui causé du tort au gouvernement en laissant entendre que ses membres actuels (du gouvernement), alors qu'ils étaient dans l'opposition, ne pensaient pas réellement ce qu'ils prétendaient quant à la fin du monopole de TCA (un des engagements électoraux des conservateurs). La politique de la Commission semble se résumer par "la concurrence si nécessaire, mais pas nécessairement la concurrence" ».

En dépit du mécontentement à l'égard du monopole de TCA sur les liaisons transcontinentales, le service de vols quotidiens, assuré par Lignes aériennes Canadien Pacifique, réussissait quand même à miner les recettes de la société d'État. En 1960, TCA rapportait son premier déficit. D'autres allaient suivre[14].

La situation des chemins de fer n'était guère plus luisante. À la fin des années 50, l'industrie était toujours aux prises avec les demandes syndicales d'augmentation de salaires et une diminution de la demande des services voyageurs. Parallèlement, les compagnies de chemin de fer tentaient d'obtenir des augmentations de tarif. La Commission des transports du Canada avait consenti une augmentation de tarif de 17 p. 100

le 15 décembre 1958. En avril 1959, les compagnies de chemin de fer demandaient une augmentation supplémentaire de 12 p. 100.

MSTC/CN001777

Train de voyageurs CN Newfie Bullet en route vers St. John's, Port aux Basques, Terre-Neuve et Labrador, 11 septembre 1967
Photographe : G. Richard

En réponse aux plaintes des expéditeurs, le Parlement adopta la *Freight Rates Reduction Act* (*Loi sur la réduction des tarifs marchandises*) qui exhortait la Commission de réduire l'augmentation du tarif de 17 à 10 p. 100 et prévoyait que le gouvernement compense les compagnies de chemin de fer pour les pertes encourues. La Loi devait être temporaire. L'administration du fonds de compensation fut confiée à la Commission[15].

À la même époque, le gouvernement mettait sur pied la Commission royale sur les transports qui avait pour mandat de surveiller non seulement les tarifs du transport ferroviaire, mais également tous les aspects du transport au Canada.

En mai 1960, et de nouveau en 1961, la portée de la *Freight Rates Reduction Act* fut élargie, alors que la commission royale, dirigée par M.A. MacPherson, tenait des audiences.

La Commission des transports du Canada poursuivait ses activités régulières, lesquelles furent interrompues en 1958 quand le commissaire en chef Shepard fut détaché auprès de la Commission des transports aériens parce que le président de la Commission était malade. Plus tard en 1958, Shepard démissionna pour accepter le poste de vice-président de la British American Oil Corporation. M. S. Bruce Smith, un avocat d'Edmonton, le remplaça mais dû démissionner avant même d'entrer en fonction pour cause de maladie dans sa famille. Dans une rapide succession des événements, Roderick Kerr, qui avait siégé pendant plusieurs années à la Commission des transports du Canada, en tant qu'avocat-conseil, puis brièvement en tant que commissaire en chef adjoint, accepta le poste de commissaire en chef.

En 1959, l'adoption d'une loi prévoyant la mise sur pied de l'Office national de l'énergie fit perdre à la Commission sa compétence sur les gazoducs et oléoducs.

La Commission de MacPherson fit connaître ses conclusions en trois volumes au cours de 1961-1962. La Commission définissait l'objectif de la politique nationale canadienne en matière de transport de « mouvement des biens et des voyageurs canadiens en sollicitant le moins possible les ressources matérielles et humaines ». La Commission recommandait de faire appel à la concurrence plutôt qu'à la réglementation pour réaliser la visée de la politique des transports, un changement radical en regard de l'approche adoptée par le gouvernement depuis les 60 dernières années[16].

Le rapport entrevoyait un rôle réduit de la part des compagnies de chemin de fer et recommandait que celles-ci puissent uniquement livrer concurrence à d'autres modes de transport si le fardeau réglementaire était levé. En cas d'impossibilité d'allégement des obligations, le rapport recommandait de compenser les compagnies de chemin de fer pour les dépenses encourues. Selon la Commission, les compagnies de chemin de fer seraient touchées dans quatre secteurs, soit les services voyageurs, les embranchements, le tarif de transport du grain et les privilèges du transport gratuit.

Le rapport recommandait également que tous les modes de transport soient traités de façon équitable et que chacun puisse livrer concurrence à l'autre. Il recommandait en outre que toute aide financière consentie à un expéditeur en particulier ne soit pas déguisée sous forme de subvention au transport.

Les recommandations finales de la Commission MacPherson furent publiées en 1962, au moment où le gouvernement conservateur approchait le terme de son mandat de quatre ans. Le 23 janvier, Diefenbaker, déposa le deuxième volume du rapport expliquant que les documents feraient l'objet d'un « examen approfondi ».

Le 12 avril 1962, le ministre des Finances Donald Fleming expliqua que « les recommandations préconisent une dérogation radicale sur la base de l'établissement des tarifs aux termes des présentes dispositions de l'*Acte des chemins de fer*. Les deux volumes prévoyaient une refonte fondamentale d'une grande partie de la législation encadrant le transport ferroviaire, particulièrement au chapitre des finances et de la réglementation ».

À l'approche d'une élection, il n'était pas question d'entreprendre une « dérogation radicale » ou une « refonte fondamentale » de la politique du transport. Il était le temps de mener une campagne électorale.

En juin 1962, les conservateurs remportèrent l'élection avec un gouvernement minoritaire. Cependant, déçu de cette

timide victoire, ils retournèrent aux urnes le 8 avril 1963 et furent défaits.

Les libéraux reprirent le pouvoir avec un gouvernement minoritaire et un nouveau premier ministre, Lester B. Pearson, ancien fonctionnaire et Prix Nobel de la paix. Le 8 novembre 1965, la troisième élection en un peu plus de trois ans fut déclenchée et le gouvernement libéral minoritaire fut réélu.

Bien que la question de la politique sur les transports et la Commission MacPherson ait été mise à l'écart, elle n'avait pas sombré dans l'oubli. Les subventions aux compagnies de chemin de fer, prévues par la *Freight Rates Reduction Act* en 1959 comme mesure temporaire, continuaient d'être versées au compte-gouttes. Le gouvernement conservateur, puis le gouvernement libéral en 1963, continuèrent de travailler sur la Loi en vue de modifier la politique relative aux tarifs de transport des marchandises. Un projet de loi fut proposé en 1963. À la suite d'un remaniement ministériel, John Whitney Pickersgill se vit confier le portefeuille des transports.

Jack Pickersgill avait déjà une réputation légendaire sur la Colline avant d'hériter du portefeuille de la politique en matière de transport en février 1964. Professeur d'histoire de formation, Pickersgill avait joint les rangs de la fonction publique à la fin des années 30 et avait rapidement été promu aux côtés de Mackenzie King. Il devint le secrétaire personnel et confident de Mackenzie King et, plus tard, de St-Laurent. Il avait occupé le poste de greffier du Conseil privé et de secrétaire d'État.

En 1952, il obtint un siège à la Chambre des communes et devint un politicien bien en vue du Parti libéral. Pickersgill n'ignorait rien des rouages du gouvernement ou des travaux du Parlement. Quand il était secrétaire des premiers ministres, on entendait souvent en coulisses « Règle ça avec Jack »[17]. En tant que politicien, il s'était mérité le surnom de « Jumping Jack » parce qu'il se levait très souvent à la Chambre des communes. Contrairement à son prédécesseur, C.D. Howe, Pickersgill se délectait des débats parlementaires. En fait, il avait participé à la planification de la tactique de clôture utilisée en 1956 dans le but de faire adopter le projet de loi sur les pipelines par le Parlement.

Il était prêt à entreprendre la refonte de la politique sur les transports et il était déterminé à élaborer un projet de loi qui résisterait à l'épreuve du temps.

Le 27 janvier 1967, le *Winnipeg Press* rapportait que « jeudi soir, un imposant projet de loi sur le transport, qui révolutionnera l'industrie canadienne du chemin de fer, a résisté à la dernière série de débats. Le ministre des Transports Pickersgill s'est mérité une ronde

d'applaudissements des deux côtés de la Chambre au moment du vote final visant à mettre un terme à la lecture article par article qui durait depuis 15 jours. Il ne restait plus qu'à procéder à une troisième lecture régulière et à obtenir l'approbation du Sénat avant que le projet de loi obtienne la sanction royale ».

La *Loi nationale sur les transports* était fondée sur le rapport de la Commission royale MacPherson complété cinq ans auparavant. Elle avait été adoptée à la Chambre des communes en septembre 1966, avant d'être soumise à un comité qui l'étudia pendant deux mois. Le projet de loi de 30 000 mots comportait 60 amendements, mais il est demeuré à peu près intact.

Les points saillants du projet de loi étaient les suivants : la nomination de la Commission des transports du Canada à la tête de tous les modes de transport de compétence fédérale — chemins de fer, navires, lignes aériennes et camionnage interprovincial; le pouvoir des compagnies de chemin de fer de déterminer les tarifs de transport sans réglementation et d'abandonner les services de transport et les services voyageurs non rentables, à moins que le gouvernement ne le précise autrement dans l'intérêt public et compense leurs pertes.

Le projet de loi comportait un point que Pickersgill n'avait pu changer dans la politique sur le transport, et qui se trouvait dans l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau. Un héritage de l'époque d'Andrew G. Blair où le tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau avait été adopté en 1897, donnant au CP une subvention pour la construction du Pas-du-Nid-de-Corbeau en contrepartie d'un tarif de transport réduit à perpétuité. Bien qu'il n'y ait eu aucune volonté politique d'éliminer le tarif du Pas-du-Nid-de-Corbeau, Pickersgill tentait d'ajouter un amendement au projet de loi prévoyant la tenue d'une étude de son coût à une date ultérieure. L'amendement ne fut pas intégré au projet de loi.

Le 27 mars 1967, on annonçait un autre changement politique majeur au chapitre du transport aérien. Les lignes aériennes Canadien Pacifique étaient autorisées à doubler les services transcontinentaux à deux vols de retour par jour. On l'autorisait également à ajouter Calgary, Edmonton et Ottawa à ses liaisons transcontinentales. (Auparavant, la liaison ne desservait que Vancouver, Winnipeg, Toronto et Montréal.) Cette décision politique était fondée sur une étude réalisée par Stephen Wheatcroft, économiste britannique qui avait recommandé la première expansion des services transcontinentaux de Lignes aériennes Canadien Pacifique en 1958.

Les premières allusions au changement à la Commission des transports du Canada ont été faites dans le rapport annuel de

1966, publié tôt en 1967. On pouvait lire la mention suivante dans les premières pages du rapport : « Bien que le présent rapport traite des travaux de la Commission au cours des 62 années qui se sont écoulées depuis sa mise sur pied en 1904, il risque de marquer un tournant historique au chapitre de la réglementation sur le transport au Canada et risque d'être le dernier rapport produit par la Commission [...] Si la loi (projet de loi C-231) est adoptée, la Commission des transports du Canada sera fusionnée avec la Commission des transports aériens et la Commission maritime canadienne pour former la Commission canadienne des transports. »

Ce fut la croisée des chemins. La *Loi nationale sur les transports* fut adoptée. C'était l'année du centenaire du Canada et le pays s'apprêtait à célébrer.

Notes relatives au chapitre deux

Les rapports annuels de la Commission des chemins de fer (1938 à 1966) constituent la principale source d'information consultée pour la rédaction de ce chapitre. Les débats de la Chambre des communes ont été consultés pour obtenir des précisions sur les discussions pertinentes et les décisions du Parlement. Les journaux consultés sont indiqués dans le texte.

Autres sources consultées :

1 Reginald Whitaker, *The Government Party, Organizing and Financing the Liberal Party of Canada*, 1930-1958, p. 88 et p.180

2 John Robert Columbo, *Columbo's Canadian Quotations*, p. 269

3 G.R. Stevens, *History of the Canadian National Railways*, p. 383

4 A.W. Currie, *Economics of Canadian Transportation*, p. 544

5 *Ibidem*, p. 549

6 Fred Paul Gosse, dans sa thèse non publiée, *The Air Transport Board and Regulation of Commercial Air Services*, pour Carleton College, Ottawa, avril 1955, explique que les fonctionnaires étaient nommés à la Commission des transports du Canada. Deux présidents de la Commission des transports du Canada, J.R. Baldwin et W.J. Matthews, étaient des hauts fonctionnaires du ministère des Transports.

7 A.W. Currie, p. 403

8 *Ibidem*, pp. 101-152. Currie donne une explication crédible de la série de dossiers relatifs au tarif des transports entre 1946 et 1951.

9 *Ibidem*, p. 405

10 *Who's Who in Canada*, 1957. Les rapports annuels de la Commission des transports du Canada contiennent également de l'information biographique sur les présidents de la Commission.

11 Deux sources traitent du rôle de C.D. Howe dans le débat sur TransCanada PipeLines : *C.D. Howe : A Biography* par Robert Bothwell et par William Kilbourn et *Seeing Canada Whole, A Memoir* par J.W. Pickersgill.

12 Peter Pigott, *National Treasure, The History of the Trans-Canada Air Lines*, pp. 382-385

13 *Ibidem*, p. 387

14 *Ibidem*, p. 382

15 Commission des transports du Canada, rapport annuel, 1959

16 John Saywell, éditeur, *Canadian Annual Review*, 1962, p. 209

17 John Robert Columbo, *Columbo's Canadian Quotations*, p. 475

Photo de la page couverture du chapitre deux :
Canadair DC-4M North Star de TCA survolant l'aéroport Kinley des Bermudes, 1950
MSTC/CN000261

CHAPITRE TROIS

PRISE DE CONTRÔLE

LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS 1967 À 1988

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

En 1967, c'est l'année du centenaire et de l'Expo à Montréal (Québec) qui connaît un succès monstre.

•

Le 1er février 1972, la Loi sur le pilotage *est promulguée.*

•

En 1983, la Loi sur le transport du grain de l'Ouest *remplace l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau.*

La Commission canadienne des transports, de 1967 à 1988

L'année du centenaire était empreinte d'euphorie. Au printemps et à l'été 1967, les Canadiens agitaient leurs drapeaux avec enthousiasme — ornés de la nouvelle feuille d'érable adoptée par le Parlement en 1965 — et affichaient leur fierté nationale par d'innombrables parades et cérémonies costumées.

L'Expo 67 de Montréal, la pièce maîtresse du centenaire, s'est révélé une réussite retentissante. Les représentants de l'Expo ont dénombré plus de 50 millions d'admissions payées sur le site entre le 28 avril et le 27 octobre[1].

L'afflux touristique a accru l'achalandage dans l'industrie du transport. Le CN a rapporté que 18 millions de personnes se sont prévalues de ses services de train de voyageurs au cours de l'année, une augmentation de 25 p. 100 par rapport à l'année précédente[2]. L'achalandage des lignes aériennes a aussi connu un sommet, une augmentation de 20 p. 100 de la circulation à l'aéroport de Dorval seulement (par comparaison à 1966)[3].

Les vents froids d'automne sont venus balayer l'humeur à la fête. Les banderoles ont été retirées des salles de danse, les vestons sports écossais du centenaire — juste assez voyants — ont été relégués aux placards pour y rester, et les habits de style colonial avec bonnet assorti ont été rangés dans des boîtes destinées aux greniers patriotiques où elles se couvriraient de poussières.

MSTC/CN001689

Bac MV Federal Avalon, St. John's (Terre-Neuve et Labrador) 1975
Photographe : M. Segal

Le 20 septembre 1967, la Commission canadienne des transports s'est réunie pour la première fois. Elle était présidée par John W. (Jack) Pickersgill, le dernier ministre des Transports qui avait personnellement fait progresser la nouvelle *Loi nationale sur les transports* au Parlement.

Depuis l'adoption de la Loi en janvier, Pickersgill réfléchissait à son avenir et avait déterminé qu'il était temps pour lui de réorienter sa carrière. Comme il le relate dans son livre, *Seeing Canada Whole*, il ne voyait plus son avenir en politique, après 14 années à la Chambre des communes. À 62 ans, il ne se sentait toutefois pas prêt pour la retraite. Après avoir discuté avec le premier ministre Lester Pearson, Pickersgill démissionna du Cabinet et de la Chambre des communes. Le 20 septembre, il occupait le plus haut poste de la nouvelle Commission canadienne des transports[4].

La Commission canadienne des transports avait pour mandat de s'occuper de tous les modes de transport comme une seule entité concurrentielle « dans le but de coordonner et d'harmoniser les activités de tous les transporteurs, qu'il s'agisse des transports ferroviaire, maritime ou aérien, du transport routier extraprovincial ou du transport par pipelines ».

Le nouvel emploi de Pickersgill n'est pas passé inaperçu à la Chambre des communes. Le 25 septembre, Tommy Douglas, chef du Parti néo-démocratique, ironisait qu'un « député pouvait quitter la politique de deux façons : en décédant ou en perdant ses élections. La première était définitive, la deuxième, humiliante ». Douglas ajouta : « M. Pickersgill a trouvé une troisième façon. Tous les membres n'ont pas la chance d'ébaucher le projet de loi qui leur assure un havre de repos. »

Le prétendu repos de Pickersgill à la nouvelle Commission a bien fait sourire à la Chambre des communes pendant un moment, mais la Commission canadienne des transports s'est néanmoins attablée, et a progressé à un rythme perceptible et régulier.

La Commission canadienne des transports a récupéré la plupart des membres des Commissions précédentes — la Commission des transports du Canada, la Commission du transport aérien et la Commission maritime canadienne. (Roderick Kerr, autrefois président de la Commission des transports du Canada, s'est réinstallé à la Cour de l'Échiquier.) La *Loi nationale sur les*

transports avait prévu un nombre maximal de 17 membres investis d'un mandat de 10 ans jusqu'à concurrence de l'âge de 70 ans. Aux termes de la Loi, la Commission devait se composer d'un président et de deux vice-présidents, l'un chargé des affaires juridiques et administratives, l'autre de la recherche.

La Commission canadienne des transports a également récupéré le personnel des Commissions précédentes, qui s'élevait à 377 employés en 1967. À la fin 1968, la Commission établissait son siège social au 275, rue Slater à Ottawa.

La Commission canadienne des transports avait pour mandat de s'occuper de tous les modes de transport comme une seule entité concurrentielle « dans le but de coordonner et d'harmoniser les activités de tous les transporteurs, qu'il s'agisse des transports ferroviaire, maritime ou aérien, du transport routier extraprovincial ou du transport par pipelines ».

La Loi avait pour but de mettre en place un réseau de transport « économique, efficace et approprié ». À cette fin, on a demandé à la Commission d'élaborer des règlements sans gêner la concurrence entre les différents modes de transport, d'assurer la distribution équitable des coûts des services offerts à même les fonds publics, d'offrir une compensation pour les services obligatoires dans l'intérêt public, et de s'assurer que les tarifs établis par les transporteurs sont équitables.

La Commission a mis sur pied des comités distincts pour s'occuper des cinq modes de transports : les transports ferroviaire, aérien et maritime, le transport routier et le transport par pipeline de produits de base (à l'exception des produits du pétrole). Les nouveaux comités ont hérité des mêmes pouvoirs et obligations, à quelques différences près, que les organismes qui ont précédé la Commission au chapitre des transports ferroviaire, aérien et maritime.

En vertu de la nouvelle *Loi nationale sur les transports*, les compagnies de chemin de fer étaient en mesure d'établir leurs propres tarifs (autre que pour le transport du grain qui était couvert par l'Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau), et elles étaient autorisées à abandonner les embranchements et les services voyageurs non rentables, à moins que l'intérêt public ne l'exige. Le Comité des transports par chemin de fer était chargé de prendre les décisions relatives aux demandes d'abandon.

Selon la nouvelle politique gouvernementale de restriction de la concurrence, le Comité des transports aériens était responsable de réglementer la délivrance des licences et les tarifs de transport aérien. En ce qui concerne les licences, on a demandé au Comité de tenir compte

« de la commodité et de la nécessité du public, actuels et à venir ». La politique avait pour but d'émanciper la concurrence sans compromettre la position privilégiée de la société d'État qui avait récemment été rebaptisée Air Canada.

La Commission a également mis sur pied un Comité des transports par véhicule à moteur afin d'exercer une autorité sur l'industrie du transport par autocar et du camionnage commercial extraprovincial. Les entreprises de camionnage étaient devenues les principaux concurrents des compagnies de chemin de fer au chapitre du transport des marchandises et elles n'étaient que peu réglementées. Le gouvernement fédéral avait investi les provinces de la compétence en matière de camionnage commercial interprovincial au moyen de la *Loi sur les transports routiers* de 1954. Les règlements entre les provinces étaient inégaux ou inexistants. La Partie III de la *Loi nationale sur les transports* permettait au Cabinet d'inscrire des exceptions à la Loi de 1954 afin de donner à la Commission la compétence dans certains secteurs. Les provinces se sont toutefois montrées réticentes à abandonner leurs pouvoirs. La Partie III de la Loi n'a pas été promulguée avant 1970 et elle n'a que très rarement été mise en application.

Le Comité des transports par véhicule à moteur assuma cependant d'autres responsabilités. En 1969, la Commission a entrepris la mise en application de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique* en vertu de laquelle on octroyait aux camionneurs des provinces atlantiques les même subventions que les compagnies de chemin de fer avaient reçues depuis 1927, en vertu de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*. Les subventions visaient à réduire le fardeau financier des expéditeurs dans les provinces de l'Atlantique pour exporter leurs biens vers le Centre ou l'Ouest du Canada, ou vers d'autres régions de l'Atlantique.

Selon le rapport annuel de 1969, le Comité des transports par véhicule à moteur a progressé d'un pas dans l'harmonisation de la réglementation lorsqu'il a commencé à prévoir des exceptions à la *Loi sur le dimanche* pour les compagnies de camionnage. Quand cette loi avait été élaborée en 1906, essentiellement dans le but d'interdire le travail le dimanche, elle prévoyait des exceptions pour les compagnies de chemin de fer et de transport maritime. Dorénavant, les entreprises de camionnage pouvaient également être exemptées sur demande.

En 1967, le Comité des transports par pipeline de produits de base fut mis sur pied afin de s'occuper du cinquième mode de transport relevant de la Commission — le transport par pipeline

de produits autres que le pétrole et ses dérivés. Il n'existait cependant aucun pipeline de ce genre à réglementer en 1967. L'Office national de l'énergie assurait la surveillance des pipelines depuis 1959.

La *Loi nationale sur les transports* prévoyait également une Division de la recherche, imaginée par Pickersgill quand il avait établi les priorités des études sur le transport et recommandé les politiques. Avant la fin de 1968, 23 employés à temps plein étaient à l'emploi de cette division et l'on avait mis sur pied un Comité consultatif des citoyens intéressés afin de faciliter l'établissement des priorités de l'étude. L'avenir allait révéler que la Division de la recherche ne fonctionnerait jamais comme l'avait envisagé Pickersgill.

Pickersgill, dans *Seeing Canada Whole*, écrivait plusieurs années plus tard : « Malheureusement, le manque d'explications appropriées sur la portée prévue de la Division de la recherche a généré beaucoup de frustrations. » Il poursuivait : « Mes espoirs de disposer d'une entité indépendante et permanente, responsable de mener des études sur les possibilités et les difficultés relatives au transport se sont évanouis. » En 1970, le ministère des Transports a mis sur pied sa propre division de recherche, la Canadian Transportation Development Agency (Agence canadienne de développement des transports) et a recruté certains des membres du personnel de la Division de la recherche de la Commission.

En 1968, la Commission a mis sur pied le Comité de la politique en matière de transport international qui s'occupait de la surveillance des accords internationaux pour les différents comités. En 1970, le Comité d'examen a été mis sur pied dans le but d'étudier les appels des décisions rendues par les comités.

La plus grande partie des travaux de la Commission portait sur le transport ferroviaire et le transport aérien.

La première priorité du Comité des transports par chemin de fer était d'établir un cadre de rationalisation des services de trains voyageurs et des embranchements. Depuis l'adoption de la *Railway Reductions Act* (*Loi sur la rationalisation des chemins de fer*) de 1959, en tant que mesure temporaire, les tarifs de transport avaient été gelés et le gouvernement versait des subventions, sur une base annuelle, aux compagnies de chemin de fer pour compenser leurs pertes. En 1967, le gouvernement avait versé plus de 500 M$.

L'objectif de la Commission consistait à éliminer graduellement les subventions sur une période de huit ans, dans le but d'aider les compagnies de chemin de fer

à établir leurs propres tarifs en fonction de la concurrence, et de leur permettre d'abandonner les embranchements et les services voyageurs non rentables, à moins que l'intérêt public ne l'exige, dans lequel cas, le gouvernement était appelé à dédommager les compagnies de chemin de fer.

MSTC/CN000543

Train de potasse dans un triage, Melville (Saskatchewan) 1967
Photographe : Gerry Richard

En 1968, la Commission a permis au CN de mettre un terme à son service voyageur à Terre-Neuve, connu sous le nom de « Newfie Bullet ». La décision était fondée sur la promesse du CN de mettre sur pied son propre service « d'autocars rapides, modernes et propres » pour la province. La responsabilité du service d'autocars exploité par le CN a été transférée la même année au *Newfoundland Board of Public Utility Commissioners*.

En 1969, le Comité des transports par chemin de fer, après des mois d'audiences et de consultations, a décidé de rendre une ordonnance d'établissement des coûts, décrivant la méthodologie utilisée pour déterminer les coûts d'exploitation des compagnies de chemin de fer et de calculer les pertes en prévision du dépôt d'une demande d'abandon du service.

Aussitôt l'ordonnance émise, la Commission a reçu 31 demandes d'abandon de services de trains voyageurs, y compris 18 demandes de la part du CP visant l'abandon de tous ses services voyageurs, à l'exception des lignes de banlieue. En 1968, le CP a réclamé plus de 30 M$ en pertes. Le CN avait soumis des demandes visant 13 services, invoquant des pertes s'élevant à plus de 11 M$. La Commission a entrepris des travaux en vue de déterminer le montant des pertes réelles puis, conformément à la Loi, a amorcé des audiences publiques pour chaque demande d'abandon. Il s'agissait en soi d'une tâche considérable puisque chaque audience publique risquait de toucher les demandes de plusieurs parties et de nécessiter plusieurs jours. La Commission a dû tenir compte de l'intérêt public dans chaque demande d'abandon et, conformément à la Loi, veiller au maintien d'un service « efficace, rentable et approprié ».

Le 18 juin 1970, après la tenue des audiences publiques requises, la

Commission a rejeté la demande du CP visant l'abandon du service Canadian, soit son service quotidien transcontinental de trains de voyageurs. En 1968, les pertes liées à l'exploitation du service de Canadian s'élevaient à plus de 15 M$.

Comme l'indiquait le rapport annuel de la Commission de 1970, « en raison du niveau des subventions annuelles probablement requis pour poursuivre les activités du service Canadian (plus de 1 M$ par mois) la Commission a demandé au CP de produire un plan de rationalisation ». On a presque pu entendre la Commission, et le gouvernement reprendre leur souffle lorsque le montant mensuel a été prononcé.

En février 1971, la Commission a examiné la demande d'abandon du service du *Super Continental* du CN, son service de train de voyageurs transcontinental, et a déterminé que les pertes du CN s'élevaient à 14 M$ en 1969.

Le 14 avril de la même année, la Commission annonçait la tenue d'une étude sur un plan de services transcontinentaux intégrés de trains de voyageurs. Une autre étude a été amorcée afin d'examiner les services de voyageurs entre Montréal et les Maritimes.

Avant la fin de 1971, le CN avait déposé une demande d'abandon de tous ses services voyageurs. Outre les demandes du CN, la Commission avait reçu des demandes d'abandon de tous les services de train de voyageurs d'importance au Canada. Les pertes annuelles des services de train de voyageurs du CN s'élevaient à 76,3 M$ en 1970. Les pertes annuelles du CP étaient évaluées à 31 M$. Au total le montant s'élevait à 108 M$, y compris à l'égard de certaines petites liaisons de voyageurs.

Le rapport annuel de la Commission de 1971 était porteur d'un message qui pouvait être interprété comme une demande d'aide à la lumière des compensations de plus en plus importantes à verser pour les services non rentables : « Les chiffres (108 M$) mettent en relief l'importance du programme de rationalisation de la Commission qui a pour but de mettre un terme aux services qui ne sont plus justifiés par nécessité publique, de mettre un terme à la duplication inutile des services et d'éliminer la surcapacité de certains services qui doivent continuer de fonctionner dans l'intérêt public. »

Les compagnies de chemin de fer se sont efforcées de réduire les coûts de ces liaisons. « Les épargnes totales annuelles de la rationalisation entreprise par le CN et le CP au cours des trois dernières années s'élèvent à 17,5 M$ », stipule le rapport de la Commission de 1971. « Sans de telles mesures, la plus grande

partie de ce montant aurait exercé une pression sur les fonds publics sous forme de subventions. » Les compagnies de chemin de fer avaient également commencé à appliquer certaines mesures de rationalisation dans les gares locales. La nouvelle technologie avait amené l'utilisation des ordinateurs et à la centralisation des communications. Progressivement, au début des années 1970, les compagnies de chemin de fer importantes ont commencé à retirer les chefs de gare des petits centres urbains. Toutes ces mesures ont permis aux compagnies de chemin de fer de réduire certains coûts.

Toutefois, un montant important devait être payé à même les deniers publics pour compenser les services non rentables que la Commission avait exigé de poursuivre dans l'intérêt public — 80 p. 100 dans le cas des services voyageurs et la totalité pour les embranchements.

Selon la *Loi nationale sur les transports*, le plan consistait à retirer graduellement les subventions générales consenties aux compagnies de chemin de fer, ou les « paiements réguliers », qui avaient été versés avant 1967. Un calendrier de paiements a été élaboré afin que les paiements totalisant 110 M$ en 1967 diminuent de 14 M$ par année jusqu'à 12 M$ en 1974. Aucune autre compagnie de chemin de fer ne recevrait de subvention — par exemple, pour exploiter un service voyageur non rentable ou des embranchements — tant que les demandes ne dépasseraient pas le montant de la subvention déjà accordée selon le calendrier de paiements réguliers. Malheureusement, les compagnies de chemin de fer ont atteint trop rapidement le seuil où les pertes dépassent les montants reçus grâce aux subventions versées antérieurement.

En 1973, la Commission a rendu ses décisions relativement aux 70 demandes d'abandon de services de train de voyageurs reçues depuis 1967. Parmi celles-ci, elle prescrivait la poursuite de 59 services et approuvait l'abandon de 11 d'entre eux.

Parallèlement, avant la fin de 1973, la Commission a décidé qu'aucun embranchement des Prairies ne pouvait être abandonné avant la fin de 1974. En contrepartie, elle prévoyait compenser les compagnies de chemin de fer exploitant des embranchements non rentables.

Le rapport annuel de la Commission de 1974 soulignait des augmentations marquées des frais d'exploitation de « chaque segment de l'industrie du transport ». Cette année, « le total des paiements pour les différentes subventions obligatoires administrées par la Commission pour l'industrie des transports ferroviaire, maritime, routier

et aérien s'élevait à plus de 232 M$, une augmentation de 52 M$ par rapport à 1973. Les dépenses les plus importantes ont été engagées à titre de compensations versées aux compagnies de chemin de fer pour le maintien des services non rentables requis dans l'intérêt public au cours de 1973 ».

En outre, le rapport annuel indiquait que « le montant total des demandes de compensation des compagnies de chemin de fer pour couvrir les pertes attribuables au maintien des services non rentables dans l'intérêt public s'élevait à 160,4 M$ ». Vingt-six millions de dollars supplémentaires ont été versés au titre de demandes de compensation dans le cadre d'un processus continu de vérification de 1969 à 1972.

Les compagnies de chemin de fer ont été soulagées de pertes considérables attribuables à l'exploitation de services non rentables jugés dans l'intérêt public par la Commission; toutefois, le prix payé par les contribuables continuait de grimper.

Le même rapport annuel annonçait un nouveau « gel des embranchements dans les trois provinces des Prairies. La nouvelle politique prévoyait le maintien d'un réseau de base de 12 413 milles de voies ferrées ne pouvant être abandonnées avant 2000. Une autre section de 6 283 milles restait protégée jusqu'à la fin 1975. Au total, 525 milles de voies ferrées, non utilisées, peuvent faire l'objet de demandes d'abandon ».

Les compagnies de chemin de fer ont été soulagées de pertes considérables attribuables à l'exploitation de services non rentables jugés dans l'intérêt public par la Commission; toute fois, le prix payé par les contribuables continuait de grimper.

Le Comité des transports par chemin de fer s'intéressait à d'autres questions, notamment de la sécurité des chemins de fer. Une série d'accidents sur les principales voies reliant Montréal et Toronto en 1970 est à l'origine d'une enquête et de la mise sur pied d'un groupe de travail dans le but d'établir des mesures de sécurité pour le transport par rail de matières dangereuses. En 1973, un Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire a été mis sur pied.

Le Comité des transports par chemin de fer a également continué de recevoir des demandes de hausse tarifaire pour les services de téléphonie et de télégraphie, une partie du mandat qui lui avait été

confié par l'ancienne Commission des transports du Canada. En août 1970, le Comité a été investi de la responsabilité de la réglementation des frais perçus par les entreprises privées de services de télégraphes. En 1971, la Commission a mis sur pied un Comité des télécommunications chargé de s'occuper de la question des hausses tarifaires. La charge de travail de la Commission a continué de s'accroître à l'instar de celle de ses comités. Elle en comptait alors huit.

Entre-temps, le Comité des transports aériens s'affairait à répondre à l'afflux continu des demandes de licences de transport aérien commercial. Comme dans le cas des décisions de la Commission sur la cessation des services ferroviaires, le Comité des transports aériens a évalué les demandes de licences sur une base individuelle afin d'en déterminer la commodité et la nécessité publiques. Le nombre de demandes s'est accru de 377 en 1967 à 695 en 1974.

En 1969, la Commission a accordé à CP Air (anciennement Lignes aériennes Canadien Pacifique) une plus grande portion de la liaison transcontinentale (20 p. 100) tel que le prévoyait la politique aérienne du gouvernement de 1967. En 1970, le CP Air en détenait 25 p. 100.

Les transporteurs régionaux assuraient également la desserte de plus de liaisons, bien souvent dans les régions où les gros transporteurs avaient choisi d'abandonner leurs services. Les subventions servaient à encourager les lignes aériennes régionales à desservir des liaisons non rentables où aucun mode de transport n'était disponible. Bien que l'industrie aérienne ait été ouverte à la concurrence, on accordait encore la priorité aux lignes aériennes détenues par l'État.

Le rapport annuel de 1974 illustre bien la politique de la Commission à cet égard. « On a refusé à Nordair l'exclusivité d'une route liant Montréal, Ottawa, Sudbury et Thunder Bay. La décision a été prise à la lumière d'audiences publiques qui ont eu lieu à Sudbury et à Thunder Bay au cours desquelles Air Canada a annoncé des projets visant l'ajout de la même liaison à son calendrier tôt en 1975. »

Les rapports annuels qui ont suivi au cours des années 1970 faisaient allusion au rythme accéléré de l'évolution de l'industrie du transport depuis la mise sur pied de la Commission en 1967.

En 1971, le Comité des transports maritimes de la Commission a mené une étude sur le commerce côtier et a recommandé que la circulation entre les ports canadiens soit réservée aux navires canadiens et que les restrictions en vigueur soient également appliquées aux activités océaniques comme le dragage,

le sauvetage et le forage. La *Loi sur le pilotage* adoptée le 1er février 1972 conférait au Comité des transports maritimes la responsabilité sur les tarifs de pilotage perçus pour les quatre administrations de pilotage du pays — Pacifique, Atlantique, Grands Lacs et Laurentides.

En 1973, la Commission rapportait qu'une « ronde majeure de négociations avec les États-Unis avait débouché sur 46 nouvelles liaisons canadiennes et américaines régulières portant le total à 81 ».

Le rapport annuel de 1974 annonçait que le Comité de la politique en matière de transport international de la Commission avait mis sur pied une Division du transport intermodal international et de la facilitation. La Division était chargée de « coordonner, harmoniser et élaborer la politique sur la réglementation économique du transport multimodal international, y compris le mouvement des cargaisons conteneurisées et des marchandises diverses ». L'un des secteurs soumis à son étude serait l'établissement d'un connaissement direct unique pour l'ensemble du transport intermodal des marchandises du point d'expédition jusqu'à destination.

Une lutte de pouvoirs avec le ministre des Transports sur l'élaboration des politiques se disputait depuis les premiers jours de la Commission. Le 22 novembre 1968, un député de l'opposition avait dénoncé le problème. Le député conservateur Thomas Bell avait demandé à la Chambre des communes : « Qui est le véritable patron des transports? Est-ce le ministre ou est-ce le nouveau dictateur en chef de la Commission (référant à Pickersgill)? »

La retraite de Pickersgill le 31 août 1972 n'a pas apaisé la rivalité avec le ministère des Transports. Il a été remplacé par Edgar J. Benson, ministre des Finances sous le premier mandat du premier ministre Pierre Trudeau. Benson, comptable agréé, avait été chargé du remaniement des lois fiscales canadiennes à la fin des années 60. Il était encore jeune, 49 ans, lorsqu'il décida de consacrer son énergie à la Commission.

Un conflit de compétences entre la Commission et le ministère des Transports a fait surface à la Chambre des communes dans les premiers mois de 1974. Une pénurie de wagons au cours de l'hiver avait causé un ralentissement du transport des marchandises dans l'Ouest, y compris du mouvement du grain vers les marchés étrangers.

Le 7 mars 1974, à la Chambre des communes, le ministre des Transports Jean Marchand a décrit la position délicate dans laquelle il se trouvait : « Nous disposons cette année environ du même nombre de wagons couverts

que l'année dernière. Cela signifie qu'aucune mesure n'a été prise en prévision d'une expansion économique. Ainsi, je vous le demande, que pouvons-nous faire dans cette situation? Mesdames et messieurs députés me répondrez sans doute "Vous êtes le ministre, à vous de trouver la solution!" Il est vrai que vous avez confié des responsabilités au ministre, mais vous avez aussi omis de lui donner l'autorité dont il aurait eu besoin dans plusieurs cas. »

« Nous disposons de la Commission, poursuivit Marchand, qui a le dernier mot sur à peu près tout, sauf dans certains cas où il est possible d'interjeter appel auprès du ministre. »

Réputé pour sa désinvolture, Marchand a conclu : « Nous avons tout au Canada. Nous avons l'eau, l'air, l'espace; nous avons la glace, nous avons la neige, nous avons la distance, nous avons tout ce qu'il faut pour ne pas s'ennuyer en matière de transport. Ce que nous n'avons pas, par contre, c'est une politique tangible et j'espère que nous en aurons une plus tôt que tard. »

Quand le Comité permanent de la Chambre sur les transports l'a questionné, Benson a répondu qu'il n'incombait pas à la Commission d'exiger que les compagnies de chemin de fer se procurent de l'équipement supplémentaire. Marchand avait d'autres raisons de vouloir prendre la responsabilité de l'élaboration des politiques[5].

Le 8 avril, Marchand a fait savoir à la Chambre qu'il préparait un exposé de principes sur le transport.

Les libéraux de Trudeau reprirent le pouvoir en juillet et Marchand s'affaira à élaborer sa proposition politique sur le transport. Un an plus tard, le 16 juin 1975, il déposa un document intitulé *Transportation Policy—A Framework for Transportation in Canada* (Politique en matière de transport — un cadre pour le transport au Canada), accompagné d'un rapport d'étape sur les voyages interurbains au Canada et d'un rapport d'étape sur le transport des marchandises.

L'exposé de principe de Marchand prévoyait « l'utilisation du transport comme instrument d'élaboration de politiques nationales plutôt que de service de soutien passif ». Il précisait en outre « que le système de transport doit être accessible, équitable et efficace plutôt qu'économique, efficient et approprié. La notion d'efficience n'est pas perdue, mais l'accent porte sur le service aux Canadiens ».

Le document soulignait également que la politique porterait davantage « sur la concurrence quand le contexte économique et technique le permet,

plutôt qu'exclusivement sur la concurrence ». En effet, Marchand réorientait le cours de la politique nationale sur le transport, l'écartant quelque peu de la concurrence et l'axant plutôt sur la réglementation où la première priorité restait le service aux Canadiens.

Marchand définissait le rôle de la Commission canadienne des transports de cette façon : « Au Canada, le transport est une entreprise trop importante pour se dispenser d'une organisation comme la Commission. Cependant, nous souhaiterions que les politiques soient élaborées par le ministère des Transports et mises en application par la Commission. À l'heure actuelle, il y a plusieurs secteurs où c'est la Commission qui élabore les politiques et non pas le Ministère. »

Marchand poursuivait : « Il m'importe peu que la Commission conserve beaucoup de pouvoirs; ce qui m'importe, par contre, c'est que lorsque nous croyons qu'il est dans l'intérêt du Canada de faire quelque chose, je sois en mesure de dire à la Commission que ceci constitue une nouvelle politique, et qu'elle doit la suivre. »

Marchand n'a pas eu la chance d'avoir raison de la Commission. Le 25 septembre, il était démis de ses fonctions au ministère des Transports dans le cadre d'un remaniement ministériel. Le quotidien *Montreal Gazette* expliquait le jour suivant que « Marchand, apprécié avec raison pour ses qualités humaines, sa franchise et ses habiletés à la négociation, avait atteint un point de sa carrière où il devait porter un fardeau moins lourd ». Marchand est devenu un ministre sans portefeuille alors que le ministre de la Justice, Otto Lang, était nommé à son poste au ministère des Transports.

Selon Trudeau, rapportait la *Gazette*, l'économie connaissait « une situation grave ». En outre, le premier ministre était « déterminé à prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir des résultats positifs ».

La *Gazette* rapportait le 16 septembre que le CP avait annoncé une nouvelle ronde de mises à pied dans le cadre des mesures d'austérité de l'entreprise en réponse aux « faibles niveaux de transport des marchandises et à l'augmentation des coûts. Le CP annonçait des coupures de dépenses de différentes façons autres que les mises à pied, y compris le remisage de locomotives et de wagons couverts, la réduction des frais administratifs et le report de projets d'immobilisation ».

En octobre 1975, le gouvernement Trudeau a mis en œuvre des mesures de contention des salaires et des prix, un

programme triennal visant à circonscrire la flambée de l'inflation. Le pays était aux prises depuis plusieurs mois avec une montée en fièvre des frais dans le contexte de la crise mondiale du pétrole. Les restrictions budgétaires du gouvernement devaient se faire sentir dans tous les secteurs de la vie canadienne, y compris au chapitre de la politique en matière de transport.

Comme l'expliquait le rapport annuel de 1975 de la Commission, le programme anti-inflation « a accru les responsabilités de la Commission au chapitre de la réglementation ou de la surveillance des hausses tarifaires et des marges bénéficiaires dans les secteurs du transport et des télécommunications de compétence fédérale ».

En 1975, une commission d'enquête dirigée par Emmett Hall, juge de la Cour suprême du Canada à la retraite, a été mise sur pied afin d'étudier les besoins des producteurs de grains, des exploitants de silos et d'autres entreprises connexes en matière de transport par rail. Entre-temps, le gel de l'abandon de 6 283 milles d'embranchements dans les provinces des Prairies a été prolongé et se terminerait en 1976. Bien que la commission Hall ait tenu des audiences dans les quatre provinces de l'Ouest, la Commission a autorisé l'abandon de 362 des 525 milles de voies ferrées non protégées dans les Prairies.

MSTC/CN000559

Photographie aérienne d'un train vers l'ouest, près de Kamloops (Colombie-Britannique) 1975
Photographe : L. Monk

Le 29 janvier 1976, le ministre des Transports, Otto Lang, a émis une directive visant l'élaboration d'un « réseau de base unique de services ferroviaires voyageurs partout au Canada » dans le but « d'éviter le dédoublement des services ». La Commission a demandé « de mener une série d'audiences publiques par souci de connaître le point de vue des Canadiens et de le prendre en considération dans l'élaboration d'un réseau national de services voyageurs ».

Le 11 juin, Lang expliquait à la Chambre des communes son interprétation des problèmes de transports au Canada : « La conglomération des approches à

l'égard du transport au Canada, qui s'est développée au fil des ans, est parsemée d'incohérences et de contradictions qui ont engendré des coûts considérables et des dépenses inutiles. »

Lang a servi la réponse suivante aux critiques à l'égard de son approche « utilisateur-payeur » à la maîtrise des coûts du transport : « Si ce n'est pas l'utilisateur qui paie, qui le fait? Le non-utilisateur? »

Lang ajouta : « La productivité au pays sera accrue par l'adoption d'une approche rationnelle à l'égard du transport et par les options de rechange plus rentables retenues. La productivité sera également accrue quand les utilisateurs réaliseront le véritable coût de ce que nous cherchons à accomplir pour le pays et non le coût virtuel fondé sur des subventions politiques opportunistes de type *Band-Aid*. Ce sont ces subventions que nous chercherons à éliminer, tel sera notre mandat. » Cette promesse, comme Lang et d'autres allaient le découvrir, était plus facile à formuler qu'à mettre en application.

Le rapport annuel de 1976 de la Commission mentionnait une autre intention du gouvernement : « Le ministre des Transports, Otto Lang, a annoncé, au milieu de l'année, que le gouvernement était disposé à verser jusqu'à 2 M$ pour couvrir les frais de démarrage de la mise en œuvre de services aériens desservant certaines destinations au Manitoba et en Saskatchewan. Le ministre a demandé à la Commission de lancer une demande de propositions sur l'exploitation de certaines liaisons en particulier et de lui remettre une évaluation détaillée des propositions reçues. » Les liaisons visées étaient des services à réaction entre Regina, Brandon et Toronto, ainsi qu'un service à réaction ou à hélices liant Saskatoon et Yorkton en Saskatchewan à Dauphin, Brandon et Winnipeg au Manitoba.

En 1976, le service d'autocar Roadcruiser du CN, seul service de voyageurs public de Terre-Neuve, a été confié à la Commission. Un différend entre le CN et l'organisme de réglementation provincial a poussé Ottawa à prévoir une exception à la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, selon la Partie III de la *Loi nationale sur les transports*.

La même année, dans le cadre d'un changement de compétence, la Commission a investi le Conseil de la radio-télévision canadienne de la compétence en matière de télécommunications.

En mai 1977, la Commission Hall sur le transport et la manutention du grain a publié son rapport intitulé *Grain and Rail in Western Canada* (Transport

ferroviaire du grain de l'Ouest canadien). Celui-ci recommandait l'abandon progressif, ente 1977 et 1981, de 2 165 milles d'embranchements destinés au transport du grain dans les Prairies et la rétention d'autres embranchements jusqu'en 2000. Le rapport recommandait également la mise sur pied d'un Comité de développement ferroviaire des Prairies. La Commission a entrepris par la suite l'étude des demandes d'abandon des embranchements admissibles.

Le rapport annuel de la Commission de 1977 signalait un allégement des restrictions imposées sur les liaisons transcontinentales de CP Air afin d'autoriser des escales à des destinations autres que Vancouver dans l'Ouest. La Commission soulignait également que le gouvernement entendait autoriser le CP Air à desservir la Saskatchewan, et consolider l'ensemble de ses licences, afin que la ligne aérienne puisse exploiter des vols entre deux destinations, quelles qu'elles soient, couvertes par la licence consolidée.

Le Comité des transports aériens a également mis en garde que « les pressions continues exercées par le coût, y compris les hausses du prix du pétrole à l'échelle mondiale, font en sorte que les transporteurs aériens ont déposé des demandes de hausse des tarifs et des prix des billets pour les vols nationaux et internationaux en 1977 ».

Entre-temps, le projet de loi C-31, fondé sur le plan stratégique de Marchand visant à modifier la *Loi nationale sur les transports*, a été bloqué en première lecture à la Chambre des communes en janvier 1977. L'enthousiasme à l'égard du projet de loi s'est graduellement effrité au fur et à mesure que les efforts en vue d'apporter un changement à la politique relative aux transports ont été dirigés vers d'autres objectifs.

La *Loi sur Air Canada* de 1977 prévoyait la séparation de la ligne aérienne et du CN pour en faire une société d'État indépendante, régie par la Commission et assujettie aux mêmes règlements que ses concurrents. En 1978, la Commission a autorisé les lignes aériennes à offrir différents tarifs réduits.

Entre avril 1978 et octobre 1979, les services voyageurs transcontinentaux de l'Ouest et de l'Est du CP et du CN ont été fusionnés en une nouvelle société d'État appelée VIA Rail.

En mars 1979, la Commission a publié le compte rendu d'une réunion portant sur le transport public pour les personnes ayant une déficience, et a mis sur pied un comité consultatif spécial. La Commission recommandait notamment des changements tarifaires pour permettre aux passagers autonomes en fauteuil roulant de voyager seuls et pour contraindre VIA Rail à offrir

des dispositifs de levage pour leur venir en aide.

Le 1er mai, la Commission a ouvert un bureau régional dans l'Ouest, à Saskatoon. En réponse à une politique gouvernementale énonçant le besoin d'une présence dans l'Ouest, le rapport annuel de la Commission de 1979 stipulait que « son mandat consiste à s'acquitter de l'ensemble des fonctions de la Commission déléguées aux comités des transports modaux : de Thunder Bay jusqu'à la côte du Pacifique dans le cas du transport ferroviaire et de la frontière Ontario-Manitoba jusqu'à la côte du Pacifique dans le cas des autres modes de transport ». Deux commissaires ont été nommés dans la région de l'Ouest pour la Commission. On lui confia la responsabilité du Programme de remise en état des embranchements et des demandes d'abandon d'embranchements dans les Prairies. La Commission précisait : « Bien qu'elle soit responsable de tous les modes de transport, elle s'occupera pour l'instant en priorité des divisions ferroviaire et aérienne. »

En mai, un membre de la Commission a assisté à une assemblée à Londres en Angleterre pour discuter de la Déclaration de Bonn sur le terrorisme. Dans la déclaration de 1978, sept pays occidentaux, dont le Canada, avaient convenu de prendre des sanctions — sous forme d'interruptions de tous les vols — contre tout pays qui refuse d'extrader ou de poursuivre des pirates de l'air ou de rendre un avion détourné. L'industrie aérienne venait d'entrer dans une nouvelle ère où la paix ne garantissait pas la protection contre la violence dans le transport aérien.

À l'automne 1979, le danger frappa à proximité. Le 10 novembre 1979, 24 wagons du CP transportant du chlore sous forme liquide et d'autres gaz comprimés inflammables ont déraillé à Mississauga, en banlieue ouest de Toronto. L'incendie qui s'en est suivi a forcé l'évacuation de 230 000 citoyens. Bien qu'aucun décès n'ait été rapporté, le potentiel catastrophique du déraillement a mis le pays en alerte à l'égard d'éventuelles catastrophes. Une commission d'enquête, menée par le juge Samuel Grange, de la Cour d'appel de l'Ontario, a été instituée relativement au déraillement.

La Commission est devenue le point central du rapport du vérificateur fédéral en 1979. « La Commission et quelque 30 autres ministères du gouvernement fédéral font actuellement l'objet d'un examen intensif des pratiques et méthodes de surveillance en matière de gestion », rapportait la Commission à la fin de l'année. « Les réformes prévisibles découlant de cet examen toucheront presque tous les aspects des activités et de la structure de la Commission. »

« Outre l'intensification des mesures internes de contrôle des finances et de la gestion, la Commission doit jouer un rôle important au chapitre de la réforme réglementaire. Étant le plus important organisme fédéral de réglementation, la Commission servira à la mise à l'essai des nouvelles politiques d'allégement du fardeau de la réglementation. Les politiques qui s'avèrent pertinentes et appropriées seront ensuite appliquées à une myriade d'autres organismes de réglementation fédéraux de plus petite taille. »

La réforme réglementaire était déjà en cours. Comme le rapportait la Commission : « Les modifications au règlement libéralisant les règles encadrant les vols nolisés nationaux et internationaux ont été approuvées le 21 décembre 1979 et intégrées au Règlement sur les transporteurs aériens. »

« Étant le plus important organisme fédéral de réglementation, la Commission servira à la mise à l'essai des nouvelles politiques d'allégement du fardeau de la réglementation. »

En 1980, la Commission signalait que « des règlements plus souples et des procédures comptables simplifiées ont été mis en œuvre afin de favoriser la concurrence entre les transporteurs et de réduire le fardeau réglementaire » dans le secteur du transport aérien. La Commission autorisait notamment une concurrence accrue au chapitre des tarifs : « En ce qui concerne les vols réguliers, les transporteurs peuvent maintenant offrir des réductions de tarif atteignant près de 50 p. 100. »

En 1982, la politique de « laissez-faire » s'est emballée « après qu'un certain nombre de transporteurs ont signalé que les réductions tarifaires avaient atteint un seuil où les pertes de revenus menacent la stabilité du système de transport aérien régulier au pays ». La Commission a imposé des restrictions sur les réductions tarifaires de plus de 25 p. 100, dont l'obligation de les appliquer aux voyages aller-retour et aux voyages réservés 14 jours à l'avance.

Le rapport d'enquête sur l'accident ferroviaire de Mississauga de l'honorable juge Grange a été publié le 19 janvier 1981. Le 30 septembre, la Commission demandait la mise en œuvre de plusieurs de ses recommandations, y compris une conversion accélérée au système de roulements à rouleaux, des modifications aux wagons-citernes pour accroître la sécurité, l'utilisation de détecteurs de boîtes chaudes supplémentaires, la réduction de la vitesse de croisière et de la longueur des trains.

En 1981, tout juste trois ans après sa mise sur pied, VIA Rail accusait un déficit et a demandé à la Commission l'autorisation d'abandonner 20 p. 100 de ses services de voyageurs. La Commission a consenti à la demande le 28 septembre 1981. À la fin de l'année, VIA Rail avait retiré neuf trains de la circulation, y compris le Super Continental et l'un des deux services transcontinentaux.

À la fin de 1983, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été adoptée et a remplacé la vénérable Entente du Pas-du-Nid-de-Corbeau. Le tarif découlant de celle-ci, considéré comme sacré par les agriculteurs de l'Ouest, était un tarif de transport réduit sur le transport du grain auquel avait souscrit le CP en 1897. La Loi visant à le remplacer avait été proposée par M. Jean-Luc Pépin, ministre des Transports depuis 1980.

L'adoption du projet de loi a causé passablement d'agitation chez les agriculteurs de l'Ouest au point où le premier ministre Trudeau a rapidement assigné son seul ministre du Cabinet de l'Ouest au portefeuille du transport[6]. Lloyd Axworthy, de Winnipeg, a remplacé Pépin le 12 août 1983. La nouvelle loi, qui prévoyait une hausse tarifaire du transport (jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du prix mondial des céréales) et une compensation fédérale versée aux compagnies de chemin de fer pour les pertes encourues, a été adoptée le 17 novembre. La Commission a pris différentes responsabilités : l'établissement du coût du transport du grain, les prévisions relatives aux coûts, la détermination des tarifs et du montant de la compensation versée aux compagnies de chemin de fer par le gouvernement, qui s'élevait alors à 650 M$.

Le début des années 80 voyait d'autres changements se profiler à l'horizon. Le gouvernement libéral semblait susciter une insatisfaction croissante dans le public, au cœur d'une récession économique et d'une période où le taux de chômage était élevé.

Le rapport annuel de la Commission de 1983 annonçait la tenue d'une série d'audiences publiques tôt en 1984 dans le but de discuter de la politique relative aux prix des billets à la demande du ministre des Transports Axworthy. Il annonçait également une étude sur les services de transport intermodal et multimodal. En outre, la Commission a fixé de nouvelles échéances pour rendre ses décisions dans le cadre d'un examen de ses règles générales.

À la fin 1983, la Commission a accueilli dans ses rangs un ancien opposant. Jean Marchand a abandonné le siège qu'il occupait au Sénat depuis sept ans et est devenu président de la Commission le 16 décembre. Edgar J. Benson venait de terminer son mandat de 10 ans qui a pris

fin le 31 août 1982 et il a accepté un poste d'ambassadeur à Dublin. Entretemps, le vice-président (contentieux) John T. Gray prenait le poste de président. Marchand, 65 ans, venait tout juste de s'installer à son nouveau poste quand une vague de nouveaux changements a déferlé.

Les audiences tenues en 1984 par la Commission sur la question des prix des billets d'avion au Canada et les vols nolisés intérieurs ont mis au jour la nécessité d'élaborer une nouvelle politique sur le transport aérien. On recommandait des modifications au *Règlement sur les transporteurs aériens* encadrant les vols affrétés intérieurs et internationaux avec réservation anticipée. Un autre rapport sur les services aériens dans les régions nordiques, fondé sur les audiences de juin et de juillet, soulignait l'importance d'offrir un service aérien amélioré dans les régions éloignées se trouvant entre le Labrador et le Yukon. Le ministre des Transports Axworthy a proposé une nouvelle politique sur le transport aérien au Canada au cours de l'année prévoyant la mise en œuvre des recommandations des audiences de la Commission.

À l'automne 1984, la Commission a mené une enquête sur les effets de la déréglementation du transport ferroviaire américain au Canada. L'étude avait été demandée par le ministre Axworthy « après que deux compagnies de chemin de fer canadiennes majeures ont rapporté des pertes de revenus de 100 M$ aux mains de concurrents américains ». La *Staggers Act*, adoptée aux États-Unis en 1980, libérait l'industrie du transport ferroviaire américaine de la réglementation économique et ouvrait la voie à la concurrence. Selon la Commission, l'enquête a montré que « la réglementation du transport ferroviaire des deux pays n'est plus compatible et recommande des modifications législatives pour rétablir l'harmonie transfrontalière au chapitre des prix du transport par rail ».

Le 4 septembre 1984, le Parti conservateur de Brian Mulroney était élu. La réforme stratégique du transport était l'une des priorités mises de l'avant par l'équipe de Mulroney pendant la campagne électorale.

En juillet 1985, le ministre des Transports, Don Mazankowski, a déposé un exposé de principes sur le transport à la Chambre des communes intitulé *Aller sans entraves : un guide pour la réforme des transports*. Le document étayait les révisions à la politique sur le transport prévoyant un allégement des contraintes économiques et une dépendance accrue aux forces du marché. Comme l'annonçait le rapport annuel de la Commission, « les effets pour la Commission seront considérables ».

Le rapport annuel reprenait une partie du discours de Mazankowski : « La réforme réglementaire économique de l'industrie des transports est nécessaire au Canada pour réaliser une croissance et un renouvellement économique afin de répondre à la concurrence au niveau international. La capacité du Canada de réaliser un progrès économique au cours des années 80 et 90 dépendra en grande partie d'un réseau de transport productif et plus efficace. »

Le ministre des Transports a poursuivi : « Le gouvernement fédéral est d'avis que l'évolution du contexte de l'administration des règlements, jumelée à la volonté de réduire l'ingérence du gouvernement dans les affaires, nécessite la mise sur pied d'un nouvel organisme de réglementation qui viendra succéder à la Commission. »

Le destin de la Commission venait d'être tracé. Elle devait être remplacée par un autre organisme doté de moins de pouvoirs de réglementation. Jean Marchand a quitté son poste de président le 31 juillet 1985, peu après la publication de l'exposé de principes de Mazankowski. J. David Thompson, vice-président (contentieux) de la Commission, a siégé en tant que président jusqu'à ce qu'Erik Nielsen soit nommé à son poste au début de 1987. Nielsen était un député du Parti conservateur depuis 1957. Il avait servi sous le gouvernement de Joe Clark pendant son court mandat de 1979-1980 et avait occupé différents postes au Cabinet sous le gouvernement Mulroney. En janvier 1987, il démissionna de la Chambre des communes pour prendre les rênes de la CCT.

La Commission a poursuivi ses activités régulières pendant l'élaboration de la nouvelle loi. Mazankowski avait demandé à la région de l'Ouest de la Commission d'identifier d'éventuelles solutions de rechange aux embranchements ferroviaires au Canada. Selon la Commission, l'objectif consistait à recenser des meilleures façons d'accroître l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du réseau ferroviaire à un coût moindre. Le 28 juin 1985, la région de l'Ouest a publié un rapport sur les solutions de rechange aux embranchements ferroviaires. Le rapport faisait état d'une augmentation des subventions pour les embranchements de 37,1 M$ en 1971 à 322 M$ en 1982. Il faisait également état du fait que l'on n'avait pas tenu compte de la concurrence d'autres modes de transport. Le rapport recommandait un examen complet du coût de l'exploitation ferroviaire.

Le 26 juin 1986, le ministre des Transports Mazankowski a présenté le projet de loi C-18 à la Chambre des communes. Il s'agissait de la nouvelle *Loi nationale sur les transports* qui prévoyait la mise sur pied d'un organisme pour remplacer la Commission canadienne des transports.

Ironiquement, la Division de la recherche de la Commission, créée par Pickersgill en 1967 pour faciliter l'élaboration des politiques, avait servi à l'équipe de Mazankowski dans l'élaboration de la nouvelle loi.

Parmi les changements à la Loi de 1967, le projet de loi contenait des dispositions relatives à différents points : contrats de transport confidentiels pour les expéditeurs par voies ferrées; concurrence intramodale accrue; allégement de la réglementation encadrant le secteur du transport aérien commercial; processus d'arbitrage en cas de litige entre les expéditeurs et les transporteurs sur le taux de transport; protection du caractère unique des transports maritime et aérien dans le Nord.

Le 30 juin 1986, peu après le dépôt de la *Loi nationale sur les transports*, John Crosbie a été nommé ministre des Transports. Il a présenté le projet de loi C-18 et le projet de loi C-19, la nouvelle

MSTC/CN001653

Lancement du caboteur de Labrador MV Taverner, Collingwood (Ontario) mai 1962

Loi sur le transport par véhicule à moteur, au Parlement.

« Avec l'adoption à la fin de l'été du projet de loi C-18, la Commission rapporte dans son rapport annuel de 1987, qu'en prévision de la nouvelle *Loi nationale sur les transports* qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1988, la Commission a amorcé un processus de retrait progressif de ses activités. » Une équipe de transition a été mise sur pied pour faciliter la réinstallation du personnel, qui s'élevait à près de 1 000 employés en 1986.

L'une des dernières décisions rendues par la Commission en décembre 1987 fut d'autoriser le CN et le CP à utiliser des trains sans wagon de queue. La perspective d'autoriser la circulation de trains sans wagon de queue semblait étrange à l'époque, quoique le malaise se dissipât rapidement.

La Commission canadienne des transports devait connaître un destin semblable. Après 20 ans d'activités, elle était devenue obsolète. Sous l'égide d'un nouvel organisme, le système de transport canadien bénéficierait d'une « liberté de mouvement ».

Notes relatives au chapitre trois

Les principales sources utilisées pour ce chapitre sont les rapports annuels de la Commission canadienne des transports de 1967 à 1988 et les débats de la Chambre des communes. Les quotidiens consultés sont indiqués dans le texte.

Voici les autres sources consultées :

1 James H. Marsh, Encyclopédie canadienne, p. 738

2 Donald MacKay, *The People's Railway, A History of Canadian National*, p. 246

3 F.H. Leacy, Statistiques historiques du Canada, une collection de données de Statistique Canada (anciennement le Bureau fédéral de la statistique). Les chiffres sur l'aéroport de Dorval proviennent de la section Transport et Communication, Aviation civile. T240-246, « Arrivées et départs de vols civils à certains aéroports internationaux du Canada, 1960 à 1975. »

4 J.W. Pickersgill, *Seeing Canada Whole, A Memoir*. Bien qu'une grande partie du mémoire de Pickersgill porte sur sa carrière précédente, les derniers chapitres traitent de l'époque où il était ministre des Transports et des premiers jours de la Commission canadienne des transports.

5 H.N. Janisch, *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission*, p. 16. Ce document, une étude préparée pour le compte de la Commission du droit du Canada, propose une analyse approfondie des travaux de la Commission fondée sur un projet de recherche qui a duré six mois en 1974-1975.

6 Stephen Clarkson et Christina McCall, *Trudeau and Our Times*, volume 1, p. 292, et volume 2, pp. 327-8

Photo de la page couverture du chapitre trois :
Mise à l'essai du train Turbo, Saint-Hyacinthe (Québec) 1967
Photographe : J. Famery
MSTC/CN000564

CHAPITRE QUATRE

CHANGEMENT DE VITESSE

L'OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS 1988 À 1996

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

En 1988, le gouvernement cède Air Canada.

•

En 1992, la Loi de 1987 sur les transports nationaux *est amendée pour élargir le mandat de l'Office. L'accessibilité des personnes ayant une déficience au réseau fédéral des transports devient sa responsabilité.*

•

Le 24 février 1995, le Canada signe l'accord « ciel ouvert » avec les États-Unis.

L'OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS, DE 1988 À 1996

La Commission canadienne des transports a traversé la rivière des Outaouais et s'est établie à Hull à la fin des années 1970. Les cinq étages supérieurs de l'édifice de brique du 15, rue Eddy étaient occupés par plus de 800 employés. En 20 ans, la Commission était devenue un organisme de taille qui devrait être remanié pour y intégrer la nouvelle vision du gouvernement à l'égard de la politique en matière de transport.

Erik Nielsen, ancien membre du Cabinet du gouvernement Mulroney, a été nommé à la tête du nouvel Office national des transports. Nielsen détenait un diplôme en droit et avait été décoré de la Croix du service distingué de l'Aviation à la Seconde Guerre mondiale. Il s'était également bâti la réputation d'un combattant au cours de ses 30 années de carrière à la Chambre des communes à titre de représentant de Whitehorse (Yukon). Sa nomination trahissait un changement de garde qui, selon le gouvernement Mulroney, était devenue enchâssée dans une réglementation obsolète.

Un représentant à l'information aux passagers prête assistance à des voyageurs à l'aéroport international Pearson à Toronto (Ontario)

Comme le rapporte l'*Ottawa Citizen* le 28 novembre 1987 : « Le ministre des Transports John Crosbie s'est dit exaspéré des règlements contraignants au point que les employés des lignes aériennes doivent pratiquement remplir un formulaire "pour se rendre au cabinet d'aisance". Il a donc embauché Erik Nielsen. »

Crosbie avait décrit l'agenda du changement de façon plus sérieuse le 17 juin 1987 : « Le régime actuel a été mis en place en 1967. Depuis, le visage de l'économie mondiale, de l'économie canadienne et de l'industrie du transport au Canada a considérablement changé. Le régime de réglementation n'a pu suivre la cadence. En conséquence, il freine actuellement la croissance et le développement au lieu de les soutenir, il étouffe la concurrence de tous les

modes de transport, il réduit le caractère concurrentiel des producteurs et il gêne le libre mouvement des biens et des voyageurs. »

Onze des 13 titulaires de poste à la Commission canadienne des transports ont été démis de leurs fonctions au cours de la restructuration qui a suivi. La nouvelle Loi prévoyait un maximum de neuf employés à temps plein, y compris le président et le vice-président, nommés par le Cabinet pour des mandats renouvelables de cinq ans, et six membres à temps partiel. Afin d'assurer une représentation régionale, la Loi exigeait qu'il y ait un membre de chacune des cinq régions canadiennes : Pacifique, Prairies, Ontario, Québec et Atlantique.

Micheline Beaudry, une Montréalaise comptant de l'expérience en gestion de l'énergie et du transport a été nommée au poste de vice-présidente. Six autres membres à temps plein ont été nommés pour des mandats de cinq ans. Deux anciens membres de la Commission canadienne des transports ont été nommés en tant que membres temporaires.

Le rapport annuel de 1988 indique que l'Office n'a pas lésiné sur la formation du personnel. Le rapport affirmait que « lorsque les employés étaient affectés à de nouveaux postes, on se faisait un point d'honneur d'offrir de la formation pour s'assurer que tous les employés comprennent bien la nature de leurs nouvelles responsabilités ».

« Les pouvoirs dévolus au nouvel Office devraient assurer une sensibilité à l'égard de l'intérêt public, des besoins de l'industrie et de l'orientation politique du gouvernement. »

Une brochure du gouvernement intitulée « Aller sans entraves », publiée en 1988, décrit le rôle de l'Office : « Les pouvoirs dévolus au nouvel Office devraient assurer une sensibilité à l'égard de l'intérêt public, des besoins de l'industrie et de l'orientation politique du gouvernement. L'Office a le pouvoir d'accorder des licences de transport, de recevoir les plaintes du public et de faciliter la résolution des différends entre les expéditeurs et les entreprises de transport[1]. »

La nouvelle Loi faisait de la sécurité une priorité, de la concurrence l'une des forces motrices du progrès de l'industrie du transport canadienne et des expéditeurs et des voyageurs les points de mire des politiques élaborées. La Loi stipulait également que la concurrence ne devait pas se limiter au transport

intermodal (entre différents modes de transport), et devait s'appliquer également au transport intramodal (entre les transporteurs d'un mode de transport en particulier). Le développement économique régional en était l'objectif avoué. En outre, tous les modes de transports devaient être traités équitablement et les transporteurs devaient payer un droit pour l'utilisation des installations financées par les fonds publics.

Les activités du nouvel Office ont été restructurées afin de les rendre conforme à la philosophie de la Loi. Contrairement à la Commission, qui exploitait différentes divisions selon le mode de transport, le nouvel Office a été divisé en directions générales en fonction des tâches exécutées. La Direction générale du règlement des différends était chargée de régler les différends relatifs au service ou aux tarifs et de surveiller les acquisitions et fusions des sociétés de transport; la Direction générale de l'entrée sur le marché et de l'analyse était responsable de l'émission des licences de tous les modes de transport; la Direction générale des subventions au transport s'occupait du versement des subventions, de l'établissement des tarifs de transport du grain de l'Ouest et des propositions de rationalisation des chemins de fer. La Direction générale des services juridiques, la Direction générale de la gestion centrale, la Direction générale des ressources humaines et la Direction du secrétariat assuraient l'expertise nécessaire et le soutien aux autres directions générales. Les bureaux régionaux ont été établis à Moncton pour la région de l'Atlantique et à Saskatoon pour la région des Prairies.

L'Office national des transports continuerait de tenir des audiences publiques dans les affaires relatives au transport et au règlement des différends entre les expéditeurs et les transporteurs, mais seulement à la demande expresse du gouvernement ou en ce qui concerne certaines plaintes en particulier. L'Office assurait également l'arbitrage des offres finales et le service de médiation, sur demande seulement.

« Dans la plupart des cas, l'Office intervenait uniquement sur demande. Afin de réduire au minimum l'intervention réglementaire, l'Office intervenait pour répondre aux problèmes et non pour les mettre au jour », expliquait la brochure du gouvernement « Aller sans entraves ».

L'Office ne jouait désormais plus un rôle proactif dans l'élaboration des politiques, mais il devait suivre l'orientation stratégique du gouvernement. Comme l'explique la brochure, « le ministre des Transports répond du Parlement

en ce qui concerne la politique nationale sur le transport et les agissements de l'Office. Le gouvernement peut émettre des politiques générales ou d'autres recommandations exécutoires à l'Office et peut modifier toute décision, décret ou règlement issu des travaux de l'Office ».

Les fonctions réglementaires de l'Office ont également été redéfinies dans le cadre du mouvement vers la déréglementation.

Comme le stipule la politique sur le transport aérien au Canada du ministre des Transports Lloyd Axworthy en 1984, il n'est plus nécessaire de démontrer « la commodité et la nécessité publiques, actuelles et à venir », dans le cas des services aériens, à l'exception des services dispensés dans le Nord du Canada, où l'industrie du transport aérien est encore considérée précaire.

Ailleurs au Canada, le service aérien peut se contenter d'être « approprié, voulu et possible », c'est-à-dire en mesure d'être offert si la couverture d'assurance appropriée a été souscrite. Les conditions énoncées antérieurement au sujet des routes, des horaires, des prix et de l'équipement ont également été retirées. Les services aériens pouvaient désormais négocier des contrats de transport confidentiels et ils n'étaient tenus que de donner un avis de 120 jours avant de réduire ou de mettre un terme à un service. En situation de monopole, le public pouvait interjeter appel des tarifs pratiqués en s'adressant à l'Office.

La nouvelle Loi diminuait la portée des règlements dans le secteur ferroviaire de manière à ce que les expéditeurs puissent négocier des contrats de transport confidentiels avec des compagnies de chemin de fer individuelles et soumettre ces accords à l'Office. La nouvelle Loi prescrivait uniquement que les tarifs demandés permettent de couvrir le coût réel du transport. La limite de prise en charge a également été prolongée, de 6,4 kilomètres (4 milles) en 1908 à 30 kilomètres (18 milles). Les expéditeurs captifs au-delà de la limite de 30 kilomètres pouvaient se prévaloir, auprès de leur transporteur local, d'un prix de ligne concurrentiel. En cas de mésentente sur le prix, l'Office, sur demande, détenait le pouvoir de le fixer.

La nouvelle *Loi sur les transports nationaux* facilitait également les démarches des compagnies de chemin de fer pour vendre les lignes non rentables, et assurait une subvention gouvernementale au public en vue de mettre sur pied d'autres moyens de transport en cas de besoin. Quand une ligne ferroviaire présentait un potentiel économique, l'Office pouvait exiger la poursuite du service en contrepartie d'une subvention. Si la ligne se révélait

non rentable, la compagnie de chemin de fer devait donner un avis de 90 jours avant de procéder à l'abandon, au cours desquels le public disposait de 60 jours pour interjeter appel. L'Office devait rendre une décision dans un délai de six mois.

Le transport maritime dans le Nord bénéficiait d'une protection semblable à celle des services aériens dans le Nord. Aucun nouveau service n'était autorisé dans une région s'il menaçait les services déjà en place. L'Office continuait de s'acquitter d'autres tâches administratives relatives au dépôt des tarifs, en vertu de la *Loi sur le pilotage* et de la *Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent* et tenait des audiences dans les cas de plaintes.

L'une des nouvelles tâches dévolue à l'Office était la surveillance des fusions majeures et des acquisitions de sociétés dans tous les modes de transport. L'Office était également tenu de mener les examens annuels prescrits par la *Loi sur les transports nationaux*. L'Office était tenu de procéder à un examen majeur de la Loi à la cinquième année d'activité.

La nouvelle Loi stipulait que les services de transport devaient être offerts sans obstacles abusifs aux déplacements du public, particulièrement le transport des voyageurs ayant une déficience. L'Office était investi du mandat de mener des enquêtes pour toute plainte à cet égard. En juillet 1988, d'autres pouvoirs étaient dévolus à l'Office qui pouvait prescrire, administrer et mettre en application des règlements relativement aux normes d'accessibilité à tous les modes de transport pour les personnes ayant une déficience.

La mise sur pied du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports en 1989 libérait l'Office de sa tâche d'enquête dans les accidents ferroviaires. Cependant, l'Office continuait de distribuer les subventions et d'établir le jalonnement des barèmes annuels du mouvement du grain de l'Ouest.

Dans son premier rapport annuel, l'Office national des transports rapporte que les contrats de transport confidentiels sont le principal mécanisme concurrentiel utilisé par l'industrie du transport ferroviaire en 1988.

Il rapporte et signale également que des guerres de prix se sont poursuivies tout au long de l'année dans l'industrie du transport aérien. « Les grands transporteurs aériens ont transporté plus de passagers et de marchandises, sur de plus longues distances, mais la guerre des prix les a contraints de ralentir la production, et les conséquences se sont répercutées sur l'encaisse et les profits », rapportait l'Office.

En 1988, le gouvernement s'est départi d'Air Canada. Le rapport annuel soulignait que « l'un des progrès les plus visibles attribuable à la déréglementation de l'industrie du transport aérien au Canada dans les années 80 est la création de deux grandes familles de transporteurs dirigées par Air Canada et Lignes aériennes Canadien International ». Lignes aériennes Canadien International était une propriété de la société PWA établie à Calgary, anciennement Pacific Western, qui avait acheté CP Air en 1987.

Lorsque l'Office a autorisé l'achat de Wardair, au seuil de la faillite, par PWA, la *Montreal Gazette* rapportait le 20 janvier 1989 que « les prix des billets d'avion sont susceptibles d'augmenter et les guerres de prix d'être moins fréquentes ». Cette prédiction ne s'est pas avérée. Les services aériens d'affrètement ont continué de pénétrer le marché et de l'abandonner, de sorte que la concurrence a été suffisante pour que se poursuive la guerre des prix des compagnies aériennes de premier plan.

En réponse au changement rapide dans les services aériens d'affrètement, l'Office a apporté des modifications au *Règlement sur les transports aériens,* en 1991, dans le but d'offrir une protection aux consommateurs versant des paiements anticipés. L'Office a également mené des vérifications sur le terrain des forfaitistes et des transporteurs aériens pour s'assurer que les paiements anticipés étaient protégés de façon appropriée.

En 1988, les tarifs réduits de VIA Rail ont fait l'objet d'audiences de l'Office. L'entreprise d'autocars Voyageur s'est plainte des rabais proposés par VIA dans le corridor Montréal-Ottawa-Toronto. Elle alléguait que les tarifs pratiqués risquaient de nuire à ses affaires, accusant VIA Rail de disposer d'emblée d'un avantage inéquitable parce qu'il s'agit d'une société d'État subventionnée par le gouvernement. L'Office a déterminé que les tarifs réduits étaient préjudiciables à l'intérêt public et a recommandé au Cabinet d'instituer une enquête sur la politique d'établissement des prix de VIA Rail.

L'enquête de l'Office sur la politique d'établissement des prix de VIA Rail a été suspendue en avril 1989 lorsque le ministre des Transports Benoît Bouchard a annoncé un plan visant à couper les subventions octroyées à VIA Rail. Le plan quinquennal du gouvernement prévoyait l'élimination de la moitié des services voyageurs de VIA Rail, essentiellement dans les provinces de l'Atlantique. Bouchard a également mis sur pied une commission royale sur le transport des voyageurs, dirigée par Lou Hyndman, ancien ministre du Cabinet de l'Alberta.

Entre-temps, les compagnies de chemin de fer de premier plan ont continué de rationaliser leurs lignes. La *Montreal Gazette* rapportait le 18 octobre 1989 que « l'Office national des transports a été inondé de demandes d'abandon de lignes de transport des marchandises partout au Canada ». Selon le quotidien, le CN et le CP prévoyaient abandonner 65 lignes de transport de marchandises totalisant 2 102 kilomètres en 1989, « plus du double des demandes déposées en 1989 par 15 compagnies de chemin de fer ».

Le CN avait cessé ses activités à Terre-Neuve en 1988 et avait interrompu son service à l'Île-du- Prince-Édouard en 1992. En 1993, le CP n'exploitait plus de lignes ferroviaires dans l'Est du Québec.

Le 23 juillet 1991, un reportage de *Southam News* remettait en question la réussite de la réglementation dans les transports. « Avec la perte de lignes aériennes, un affaissement de la concurrence et un accroissement des taxes et des prix du pétrole, il risque d'être dispendieux de visiter le Canada cet été. » Le reportage poursuivait : « Bien que la déréglementation ait été élaborée dans le but d'ouvrir le ciel canadien à de nouvelles lignes aériennes, il s'est produit l'effet contraire. Cet été, le marché canadien est clairement dominé par Air Canada, Lignes aériennes Canadien International, une filiale de PWA Corp. de Calgary, et les 11 lignes aériennes régionales qu'elles détiennent. » Le reportage de *Southam News* a qualifié l'industrie aérienne canadienne de « duopole ».

Un passager ayant une déficience visuelle et son chien-guide à bord d'une voiture de VIA Rail
©*Office des transports du Canada*

Toutefois, dans son rapport annuel de 1992, l'Office déclarait que « malgré une apparente concentration dans l'industrie, le niveau de domination des liaisons a considérablement diminué. On constate une diminution notable de la part de marché des transporteurs dominants sur la plupart des routes canadiennes et on ne constate aucun monopole des principaux aéroports plaques tournantes de la part des transporteurs dominants ».

En 1992, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* a été modifiée afin d'intégrer

les termes « accessible » et « personnes ayant une déficience » dans la clause déclaratoire. La modification établissait les besoins des voyageurs ayant une déficience sous la compétence de l'Office.

En janvier 1992, l'Office a publié un rapport d'étape sur l'accessibilité des traversiers de compétence fédérale. En décembre de la même année, il publiait un rapport d'étape sur l'accessibilité des transports de surface dans les aéroports canadiens puis, en mai 1993, un rapport sur l'accessibilité des services d'autocars.

« Si nous n'adoptons pas de règlement, on ne verra que des oies voler dans l'espace aérien du Canada .»

Entre-temps, la guerre des prix qui faisait rage dans le ciel canadien en inquiétait plus d'un. PWA avait annoncé en 1992 que Lignes aériennes Canadien International éprouvait des difficultés financières et qu'elle était à la recherche d'un acheteur. Lorsque les négociations en vue d'une fusion avec Air Canada ont échoué, PWA s'en est remise à la société américaine American Airlines.

Le 12 septembre 1992, Audrey McLaughlin, chef du NPD, était citée par *Southam News* après un débat à la Chambre des communes sur la guerre des prix dans le transport aérien : « Si nous n'adoptons pas de règlement, on ne verra que des oies voler dans l'espace aérien du Canada .»

Toutefois, le gouvernement Mulroney a maintenu sa position à l'égard de la déréglementation, appuyée par des recherches financées par le fédéral.

Le 19 novembre 1992, la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, présidée par Lou Hyndman, a diffusé son rapport. Le rapport formulait la recommandation suivante : « Les ministères du gouvernement ne doivent plus posséder, financer, soutenir ou exploiter un système de transport au Canada. Il doit être financé par les voyageurs et non par les contribuables. »

La Commission Hyndman recommandait le retrait des subventions gouvernementales au transport, l'application d'un modèle utilisateur-payeur, et une restriction du rôle du gouvernement dans l'élaboration des politiques relatives au transport.

Entre-temps, l'Office a remercié Erik Nielsen au terme de son mandat de cinq ans le 31 novembre. La vice-présidente Micheline Beaudry est devenue présidente par intérim après le départ de Nielsen.

Le gouvernement a ensuite nommé un avocat de la ville de Québec à la tête d'un Comité d'examen de la *Loi sur les transports nationaux*. Le Comité dirigé par Gilles Rivard était chargé de mener l'examen prévu par la Loi à tous les cinq ans. L'examen couvrait également une évaluation des activités de l'Office. Le rapport du Comité Rivard, publié le 9 mars 1993, montrait que la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* avait permis de réaliser plusieurs des objectifs fixés. Le Comité encourageait le gouvernement à aller de l'avant avec la déréglementation en ouvrant le secteur du transport canadien à une concurrence accrue.

Rivard a expliqué à la *Presse canadienne* le 9 mars que la déréglementation avait produit les résultats escomptés : « Les changements, bien que douloureux, étaient nécessaires. Les expéditeurs et les voyageurs canadiens en profitent désormais. »

Le Comité d'examen recommandait que le secteur du transport aérien soit ouvert à plus d'investissements étrangers et que, en cas de monopole dans le marché intérieur, les transporteurs étrangers soient autorisés à le pénétrer. En ce qui concerne le secteur du transport ferroviaire, le Comité recommandait la privatisation du CN ainsi que l'établissement de règles de rationalisation plus libérales de manière à ce que les compagnies de chemin de fer puissent réduire les coûts plus rapidement. Le Comité recommandait également que le CP et le CN soient encouragés à partager leur réseau ferroviaire.

En ce qui concerne l'Office national des transports, le Comité d'examen recommandait un examen de sa structure, de ses ressources humaines et financières. Le personnel de l'Office était beaucoup moins nombreux qu'au temps de la Commission canadienne des transports. En 1986, la Commission employait plus de 800 personnes et disposait d'un budget administratif s'élevant à 43 M$. En 1992-1993, l'Office employait 508 personnes et administrait un budget de 35 M$[2]. Cependant, en raison de l'allégement du rôle réglementaire de l'Office, le Comité a recommandé d'en évaluer la rentabilité et l'efficacité.

Le 16 mars 1993, une semaine après la diffusion du rapport du Comité d'examen de l'Office national des transports, Rivard était nommé président de l'Office. Entre temps, le rapport du Comité Rivard avait été acheminé au Comité permanent du Parlement sur les transports, en prévision de consultations plus approfondies.

Au cours de la même année, l'Office a été restructuré afin de créer des divisions en fonction des modes de transport, dont la Direction générale des transports

ferroviaires, la Direction générale des transports aériens et accessibles, et la Direction générale du transport maritime, du camionnage et des affaires réglementaires. La Direction générale des services juridiques, le Secrétariat et la Direction des communications ont été fusionnés en une nouvelle direction générale, alors que les directions générales de la planification, de l'examen, de la gestion de la qualité et de la vérification interne ont été intégrées à la Direction générale de la gestion centrale.

Le 27 mai 1993, l'Office a rendu une décision majeure autorisant AMR Ltd., propriétaire d'American Airlines, à acheter 33 p. 100 des parts de Canadien, assurant ainsi que la ligne aérienne demeure détenue et administrée par des intérêts canadiens. Le 24 juin, le Cabinet fédéral a entériné la décision, déboutant un appel interjeté par Air Canada.

L'élection de l'automne 1993 a mené les libéraux de Jean Chrétien au pouvoir. Alors que le nouveau gouvernement s'apprêtait à entreprendre ses travaux, l'Office menait des audiences relativement à une autre plainte déposée par l'entreprise d'autocars Voyageur au sujet des prix réduits de VIA Rail. Voyageur alléguait que la société d'État bénéficiait d'un avantage inéquitable et qu'en coupant les tarifs en Ontario et au Québec, elle portait préjudice aux affaires de l'entreprise. L'Office a déterminé cette fois que les prix réduits offerts par VIA Rail ne portaient pas préjudice à l'entreprise d'autocars.

Le 1er décembre 1993, la *Loi sur le cabotage* a été adoptée. Aux termes de cette loi, l'Office était chargé de recommander au ministère du Revenu l'octroi de licences temporaires pour les navires étrangers évoluant en eaux canadiennes, en tenant compte de la disponibilité de navires canadiens.

Le 3 juin 1994, le ministre des Transports Douglas Young a fait une déclaration politique à la Chambre des communes : « Le système de transport actuel est plutôt un handicap qu'un avantage pour les entreprises et les consommateurs canadiens. Il faut le moderniser rapidement. Une grande partie du système est surconstruite et nous ne pouvons plus en assumer le coût. »

Young soulignait les failles du système de transport faisant écho aux inquiétudes exprimées par le passé. « Notre capacité est trop éparse et compte trop de "wagons vides" inutilisés. Plusieurs services sont abondamment subventionnés pour les mauvaises raisons. La rentabilité et la viabilité à long terme de plusieurs segments de l'industrie sont en péril. Les liaisons intermodales sont davantage mises en valeur qu'utilisées. Les clients sont protégés contre le coût réel des systèmes dont ils font l'utilisation

car ces derniers sont subventionnés par les contribuables. Les conséquences environnementales du transport, particulièrement en milieu urbain, se font de plus en plus graves. »

Young a souligné le fait que les contribuables canadiens ont subventionné directement, en 1994, le système de transport fédéral au montant de 1,6 milliard de dollars et au montant de 700 M$ en subventions indirectes. Young expliquait également : « Nous appuyons la réingénierie globale des commissions et des organismes par le gouvernement, y compris l'Office national des transports. » Il ajoutait : « Nous entendons éliminer les règlements dépassés, inutiles et bien souvent étouffants. »

Douglas Young ajoutait : « Nous entendons éliminer les règlements dépassés, inutiles et bien souvent étouffants. »

Le gouvernement avait établi ses objectifs politiques en matière de transport. Les mois à venir permettraient de vérifier sa capacité à les mettre en œuvre.

Le CP et le CN ont négocié la fusion de leurs services de transport de marchandises à l'est de Winnipeg et de Chicago. Les négociations ont rompu en juillet 1994. Le CP a ensuite offert d'acheter les activités du CN à l'est de Winnipeg. L'offre a été rejetée par le gouvernement. En septembre, le ministre des Transports Young a mis sur pied un groupe de travail dans le but d'évaluer la possibilité de privatiser le CN.

L'examen annuel de 1994 de l'Office exprimait un certain optimisme à l'égard de l'économie canadienne, qui récupérait d'une récession persistante, en raison d'une circulation accrue dans tous les modes de transport. L'examen annuel mettait également en relief une augmentation du transport intermodal puisque les expéditeurs utilisaient plusieurs modes de transport pour livrer les marchandises.

Une plainte relative au transport intermodal a été portée à l'attention de l'Office au début de 1994. Le CN prétendait que l'achat par le Canadien Pacifique de Cast, une société de porte-conteneurs montréalaise en difficulté, nuirait à la concurrence sur les voies principales de transport de l'Amérique du Nord jusqu'en Europe. Le CN prétendait que la fusion des deux entreprises toucherait 80 p. 100 du transport par conteneurs au port de Montréal, le plus important terminal portuaire à conteneurs au Canada. L'Office s'est toutefois prononcé en faveur de l'acquisition et Canadien

Pacifique a procédé à l'acquisition de Cast en mars 1995.

Entre temps, le gouvernement canadien signait un accord « ciel ouvert » avec les États-Unis le 24 février 1995, accordant un accès illimité aux lignes aériennes entre les deux pays.

Le 27 février 1995, trois programmes de subvention administrés par l'Office ont été éliminés. Le ministre des Finances Paul Martin a annoncé, dans le budget fédéral, la coupure, à l'été, des programmes de subventions aux compagnies de chemin de fer mis sur pied en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* et de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique*.

Le 20 juin 1995, le ministre des Transports Young a déposé le projet de loi C-101 aussi connu sous le nom de la *Loi sur les transports au Canada*, qui prévoyait la poursuite des activités de l'Office national des transports sous l'appellation d'Office des transports du Canada.

Un article de l'*Ottawa Citizen* une semaine plus tard, le 18 juin, rapportait que l'Office national des transports « devait couper 200 de ses 500 emplois au cours des 18 prochains mois ».

L'Office a tenté de réinstaller ses employés dans d'autres bureaux du gouvernement.

Le 2 novembre 1995, l'*Ottawa Citizen* rapportait que « le contexte économique difficile explique la réinstallation du CP de Montréal à Calgary où elle avait été mise sur pied il y a 127 ans ». Le *Citizen* expliquait que la région entre Thunder Bay et l'océan Pacifique générait 80 p. 100 des revenus de CP. Ironiquement, la ligne ferroviaire de l'Ouest, peu rentable pour la compagnie de chemin de fer pendant de nombreuses années au cours de son premier siècle d'existence, était aujourd'hui devenue la principale source de revenus de l'entreprise.

Le 14 décembre, lorsque le ministre des Transports a annoncé à la Chambre des communes son projet d'adopter une nouvelle *Loi maritime du Canada*, il s'est montré optimiste quant au système de transport du Canada. Young a énuméré les récentes réalisations du gouvernement dans ce secteur : un accord avec NAV Canada en vue de commercialiser le système de navigation aérienne du Canada; une politique internationale sur le transport aérien pour s'assurer que les transporteurs canadiens utilisent les routes qui leur ont été attribuées; la signature d'un accord « ciel ouvert » avec les États-Unis; la privatisation

du CN et la coupure de 700 M$ en subventions prévues par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique.

La *Loi sur les transports au Canada*, aussi appelée projet de loi C-14 (antérieurement C-101), a été adoptée en troisième lecture le 5 mars 1996. Elle a reçu la sanction royale le 29 mai.

La nouvelle *Loi sur les transports au Canada* réitérait essentiellement la même politique énoncée précédemment dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Cependant, elle prévoyait des règlements qui transformeraient la structure même de l'Office. Comme l'indiquait le rapport annuel de l'Office de 1996, « ce qui a rendu les changements aussi exceptionnels est l'importance de leur effet ».

Notes relatives au chapitre quatre

Le présent chapitre a été rédigé à la lumière de renseignements provenant surtout des rapports annuels de l'Office national des transports de 1988 à 1992. L'Office a également publié des examens annuels de 1988 à 1994, qui présentent une analyse complète de l'économie canadienne et de l'industrie du transport. L'Office n'a pas publié de rapports annuels en 1993, 1994 et 1995. Toutefois, des rapports de rendement ont été publiés pendant ces périodes. L'information relative aux initiatives du gouvernement et aux déclarations politiques provient des débats de la Chambre des communes et des documents de politique du gouvernement. Les journaux consultés sont mentionnés dans le texte.

Les autres sources consultées sont les suivantes :

1 *Freedom to Move: in Canada's New Transportation Environment*, série de brochures publiées en 1988 alors que John Crosbie était ministre des Transports. L'information citée dans le texte provient de la brochure sous-titrée la *Loi nationale sur les transports* et la *Loi sur les transports routiers*.

2 Margaret M. Hill, *Recasting the Federal Transport Regulator: The Thirty Years' War, 1967-1997*, un essai tiré du livre, *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*, G. Bruce Doern, éditeur, p. 57

Photo de la page couverture du chapitre quatre :
Des archives photographiques de l'Office des transports du Canada, ©Digital Vision

CHAPITRE CINQ

ON SUIT LE RYTHME

L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA 1996 À 2004

1904 — 1938 — 1967 — 1988 — 1996 — 2004

Le 1er juillet 1996, l'Office perd sa compétence en matière de transport par véhicule à moteur et de pipelines pour le transport de produits de base.

•

En août 2000, le premier commissaire canadien aux plaintes relatives au transport aérien est nommé.

•

Le 21 décembre 2000, Air Canada est autorisée à faire l'acquisition de Lignes aériennes Canadien.

•

Le 11 septembre 2001, les attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis par des pirates de l'air changent à tout jamais le transport aérien.

L'Office des transports du Canada, de 1996 à 2004

La *Loi sur les transports au Canada* a été adoptée le 1er juillet 1996 alors que ce même jour, comme le rapporte l'*Ottawa Citizen*, « il n'y avait enfin aucun nuage dans le ciel et dans l'esprit des 140 000 fêtards de la Fête du Canada qui se sont massés sur la colline du Parlement pour célébrer le 129e anniversaire du pays ».

Le printemps s'était fait attendre et un temps frais et humide avait sévi tout au long de l'été.

Comme l'indique son rapport annuel de 1996, l'Office national des transports était occupé par les bouleversements attribuables à la réduction d'environ la moitié du personnel de 500 employés. « La fermeture du bureau de Moncton de l'Office national des transports a présenté un enjeu particulier puisque celui-ci était chargé d'administrer le Programme d'aide au transport de la Région atlantique. Les employés de Moncton ont eu la pénible tâche de fermer les livres du Programme de subventions sachant que l'on mettait fin à leur emploi. »

Selon *La Loi sur les transports au Canada*, l'Office des transports du Canada, qui avait commencé ses activités le 2 juillet, se voulait une version simplifiée de l'organisme précédent. La taille de l'Office avait été réduite jusqu'au maximum de sept membres à temps plein nommés par le Cabinet pour un mandat maximal de cinq ans, et un maximum de trois membres à temps partiel nommés par le ministre des Transports. Les exigences en matière de représentation régionale parmi les membres ont été éliminées de même que les bureaux régionaux.

Selon la Loi sur les transports au Canada, *l'Office national des transports du Canada, qui avait commencé ses activités le 2 juillet, devait être la version simplifiée de l'organisme précédent.*

Marian Robson, qui s'est jointe à l'Office national des transports le 27 mars 1995, a été nommée présidente. Mme Robson comptait 25 ans d'expérience dans le domaine des transports; elle avait occupé des postes de direction dans le système portuaire canadien en tant que gestionnaire chez CN et, dans les années 1970, en tant qu'adjointe spéciale au ministre des Transports Otto Lang. Jean Patenaude, conseiller politique chez Transports Canada, a été nommé vice-président de l'Office. En outre, deux membres de l'ancien Office ont joint les rangs du nouvel Office.

La politique nationale sur les transports en vigueur est demeurée presque inchangée dans *La Loi sur les transports au Canada*. Elle prévoit notamment qu'un « réseau sûr, rentable et bien

adapté de services de transport viables et efficaces, accessible aux personnes ayant une déficience [...] est essentiel à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs — y compris des personnes ayant une déficience — en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions [...] ».

L'Office continuerait d'exercer son rôle de tribunal quasi judiciaire et d'organisme de réglementation économique s'acquittant de différentes responsabilités dont la délivrance de licences aux transporteurs aériens et ferroviaires, le règlement des différends sur les tarifs des transports aérien, ferroviaire et maritime, de même que des problèmes relatifs au service et l'établissement des barèmes annuels des taux maximaux pour le transport du grain de l'Ouest. L'Office est également investi des pouvoirs lui permettant d'éliminer les obstacles abusifs aux possibilités de déplacement des voyageurs ayant une déficience.

La *Loi sur les transports au Canada* prévoyait différents aspects : un mécanisme facilité pour que les compagnies de chemin de fer puissent vendre des voies ferrées ou interrompre le service; l'abolition du rôle de surveillance de l'Office des fusions et des acquisitions des transporteurs ferroviaires et aériens; l'abolition des subventions versées aux compagnies de chemin de fer pour la poursuite des services de transport de marchandises et de voyageurs non rentables; l'élimination des restrictions relatives à la pénétration des services aériens dans le Nord afin que tous les services aériens intérieurs soient assujettis au même régime de délivrance des licences.

Des archives photographiques de l'Office des transports du Canada
©Digital Vision

La réglementation du transport routier et des pipelines de transport de produits de base a été enlevée du mandat de l'Office. On a attribué à l'Office un nouveau rôle de protection du consommateur assorti de l'obligation d'appliquer le critère de santé financière des services aériens. En vertu de la nouvelle Loi, les services aériens ne peuvent annoncer leurs services s'ils ne disposent pas d'une licence. La Loi oblige l'Office à rendre ses décisions dans un délai raisonnable, lui accordant à cette fin au plus 120 jours à compter de la date de réception d'une demande ou d'une plainte. L'Office est

également doté du pouvoir d'imposer des amendes en cas de non-conformité avec les dispositions réglementaires.

La *Loi sur les transports au Canada* oblige l'Office à mener une évaluation de la Loi, sur une base annuelle, et à signaler toute difficulté observée dans son administration. Cette obligation permet à l'Office de signaler les brèches perçues dans la Loi, comme dans le cas du programme des subventions dans la Région atlantique en vertu de la loi précédente.

Au moment où l'Office des transports du Canada ouvrait ses portes, l'approche du nouveau millénaire présentait de nouveaux enjeux pour le système des transports au Canada. La population vieillissante soulevait de plus en plus de préoccupations quant à la nécessité de rendre le transport accessible aux personnes ayant une déficience. Le service de transport aérien de passagers prenait de l'expansion dans un marché où la concurrence était féroce au niveau international alors qu'au pays, Air Canada et Lignes aériennes Canadien étaient les deux principaux joueurs d'un marché qui n'a connu qu'une faible croissance. Il fallait maintenir l'équilibre entre l'objectif double d'encourager la concurrence et de protéger les intérêts canadiens.

Les transporteurs ferroviaires et maritimes ont exploré de nouvelles frontières au chapitre du transport intermodal de conteneurs. Entre-temps, alors que les deux plus importantes compagnies de transport ferroviaire, le CP et le CN, vendaient leurs embranchements, les compagnies ferroviaires exerçant leurs activités sur de courtes distances se sont mises à proliférer.

Bien que l'Office se soit adapté à ces nouveaux enjeux, il s'est trouvé aux prises avec les mêmes préoccupations à l'origine de la mise sur pied de la première Commission des chemins de fer il y a près de 100 ans. L'une des premières plaintes majeures portées à l'attention de l'Office visait le transport du grain par chemin de fer vers les marchés étrangers. Cette plainte a éventuellement mené à certaines modifications à la Loi.

Le 14 avril 1997, la Commission canadienne du blé a déposé une plainte à l'Office contre le CP et le CN, alléguant qu'elles n'avaient pas rempli leurs obligations en matière de service et que des agriculteurs avaient subi des pertes relatives au transport s'élevant à plus de 50 M$ au cours de l'hiver. Après plusieurs retards, une audience de deux mois de l'Office a été amorcée avec le CP à Saskatoon le 30 mars 1998. Le CN était parvenu auparavant à un règlement avec la Commission canadienne du blé en versant une compensation dont le montant n'a pas été dévoilé. Le 30 septembre 1998, l'Office a déterminé que le CP n'avait pas rempli ses obligations en matière de service

relativement à la circulation est-ouest et avait commis des infractions au regard de certains aspects de la circulation en provenance des États-Unis, mais avait rempli ses obligations en matière de service au chapitre de la circulation en provenance de l'Est. L'Office a également déterminé que des impondérables attribuables aux conditions climatiques avaient exercé une influence sur la circulation dans le corridor est-ouest. L'Office a conclu qu'aucune compensation n'était redevable à la Commission canadienne du blé.

En décembre 1997, le ministre des Transports David Collenette a demandé à un juge de la Cour suprême, Willard Estey, d'entreprendre un examen du système de manutention et de transport du grain. Le rapport que Estey a déposé en décembre 1998 recommandait la mise sur pied d'un système de livraison du grain plus commercial qui continuerait à servir l'intérêt public. En mai 1999, on a demandé à Arthur Kroeger, ancien sous-ministre des Transports, d'élaborer une réforme du système du transport du grain. Kroeger a sollicité l'assistance de l'Office pour estimer les coûts du transport et pour déterminer le ratio de partage des bénéfices entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs. Parmi les recommandations que Kroeger a soumises au ministre des Transports en septembre 1999, il recommandait l'imposition d'un plafond des recettes des compagnies de chemin de fer générées par le transport du grain.

MSTC/CN002380

Pilote côtier descendant d'un navire à Brotchie Ledge, Victoria en Colombie-Britannique (2003)

Le 1er août 2000, le gouvernement a adopté le projet de loi C-34 qui remplaçait le règlement sur les tarifs maximaux pour le transport du grain par un règlement sur les recettes maximales — ou le plafond du revenu — applicables au CN et au CP pour le transport du grain. Il incombe à l'Office de déterminer ce plafond des recettes chaque année.

Le projet de loi C-34 établissait également une limite sur les taux tarifaires du grain provenant des embranchements et prévoyait un délai de préavis, des périodes de négociation

prolongées avant l'interruption et les transferts de services, de même que des dispositions relatives aux plaintes sur le niveau de service offert sur les embranchements. Le projet de loi conférait également à l'Office le pouvoir d'accorder des droits de circulation dans le cas de plaintes relatives au niveau de service.

La nouvelle Loi améliorait également le processus d'arbitrage des offres finales, le rendant plus efficace et élargissant sa portée à certains services de banlieue désignés et au service ferroviaire voyageur. En se prononçant sur les questions de procédures, l'Office pouvait différer la nomination d'un arbitre. Elle prévoyait également des dispositions pour le dépôt simultané des offres, l'option d'utiliser trois arbitres et un processus de règlement des différends simplifié pour les différends évalués à moins de 750 000 $. Le projet de loi exigeait également que la liste des arbitres de l'Office indique leurs champs d'expertise particuliers.

Bien que l'Office ait poursuivi ses audiences officielles relativement à une variété de plaintes, il a commencé à rechercher des méthodes plus efficaces et plus rapides pour régler les différends. En 2000, un projet pilote a été amorcé à la Direction générale des transports ferroviaire et maritime dans le cadre duquel la médiation a été utilisée pour résoudre des différends entre deux parties, sans l'intervention d'audiences publiques à la fois coûteuses et fastidieuses. L'Office a entrepris la formation de médiateurs, disponibles sur demande, auxquels peuvent faire appel les expéditeurs, les transporteurs et d'autres parties.

Entre-temps, le rôle de l'Office dans le secteur du transport maritime a connu d'autres changements. En 1998, la *Loi maritime du Canada* établissait de nouvelles autorités portuaires, remettait la responsabilité de certains ports aux gouvernements locaux, commercialisait la voie maritime du Saint-Laurent et mettait sur pied la Société des ponts fédéraux Limitée, chargée de la gestion des ponts fédéraux. L'Office, pour sa part, restait responsable de mener les enquêtes dans le cas des plaintes relatives aux changements dans les taux ou les droits perçus dans les nouvelles installations.

Une autre disposition de la *Loi maritime du Canada* prévoyait un examen ministériel du système de pilotage. À la demande du ministre des Transports, l'Office a mené l'examen qui a porté plus particulièrement sur la formation et la délivrance des permis aux pilotes; sur la désignation des zones de pilotage obligatoires, et sur les mesures relatives à l'autonomie financière et à la réduction des coûts. L'Office a publié un rapport en août 1999 contenant 21 recommandations. Parmi celles-ci, l'Office recommandait que les

administrations de pilotage utilisent une méthodologie fondée sur le risque pour établir les critères de désignation des zones obligatoires de pilotage. Les recommandations de l'Office ont été adoptées et déposées au Parlement en novembre 1999. Transports Canada a par la suite élaboré la Méthode de gestion des risques de pilotage, qui peut être appliquée uniformément par les quatre autorités de pilotage.

En novembre 2001, une modification à la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* modifiait le rôle de l'Office dans ce secteur. La Loi exemptait les conférences maritimes de la *Loi sur la concurrence* et leur permettait d'établir des taux et des conditions de transport communs. La modification soustrayait l'obligation des conférences maritimes de soumettre leurs taux à l'Office, les contraignant seulement de rendre leurs taux accessibles au public par voie électronique.

Les statistiques réunies par Transports Canada en 1999 montrent une hausse marquée du transport de voyageurs aériens depuis 1987, la plupart vers des destinations étrangères, ainsi qu'un ralentissement de la croissance dans le marché intérieur[1]. Toutefois, en dépit de la croissance du secteur aérien, Lignes aériennes Canadien a évité de peu la faillite en 1999. Après une série de négociations avec différentes parties, il s'est avéré que ce transporteur aurait avantage à négocier une fusion avec Air Canada.

Dans l'anticipation du rétablissement d'un monopole aérien au Canada, le ministre des Transports David Collenette a proposé un cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada le 26 octobre 1999. Cette politique-cadre décrivait une série de conditions nécessaires à l'autorisation de l'accord Air Canada-Lignes aériennes Canadien, y compris une condition stipulant qu'Air Canada continuerait d'assurer l'ensemble des liaisons canadiennes pendant au moins trois ans. Le 21 décembre, l'Office autorisait la prise de possession de Lignes aériennes Canadien par Air Canada.

Le 17 février 2000, le ministre Collenette a déposé une nouvelle politique à la Chambre des communes. Le projet de loi C-26 conférait, notamment, des pouvoirs accrus à l'Office au chapitre de l'examen des tarifs passagers et des tarifs de transport sur les liaisons monopolistiques, de l'examen des modalités et conditions nationales de transport et de l'avis d'interruption des services dans le réseau monopolistique intérieur.

Le retour à une situation où un transporteur domine le marché a nécessité l'augmentation des pouvoirs réglementaires de l'Office pour assurer la concurrence. On était alors bien loin des jours où C.D. Howe avait mis en

Porte-conteneurs vu d'un bateau pilote près de Brotchie Ledge, Victoria en Colombie-Britannique (2003)

œuvre des règlements pour décourager la concurrence pour l'entreprise ayant précédé Air Canada, Lignes aériennes Trans-Canada.

La prise de contrôle de Lignes aériennes Canadien par Air Canada a inévitablement provoqué de la turbulence, malgré les efforts déployés pour une transition en douceur. Le 9 juillet 2000, la *Montreal Gazette* décrivait les premiers jours du nouveau service : « De plus en plus de gens détestent prendre l'avion. » La *Gazette* poursuivait sa description des conditions chaotiques de la façon suivante : « De longues files d'attente, plus de bagages perdus, plus de retards, une diminution de la qualité des repas et une surréservation fréquente. » Un employé d'Air Canada a raconté au journal que « les efforts pour intégrer les activités des lignes aériennes ne sont rien de moins qu'herculéens ».

Le projet de loi C-26 avait heureusement prévu la nécessité d'offrir de l'aide aux clients des lignes aériennes de plus en plus frustrés par les difficultés rencontrées. En effet, le poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien fut créé pour examiner les plaintes des clients des lignes aériennes et tenter de les résoudre. La première personne nommée à ce poste le 1er août 2000 fut Bruce Hood, propriétaire d'une agence de voyages, président de l'Association canadienne des agents de voyage (division de l'Ontario) et membre du conseil d'administration du Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario. M. Hood se voyait dans ses nouvelles fonctions comme l'« arbitre des lignes aériennes », faisant référence à son ancienne carrière en tant qu'arbitre de la Ligue nationale de hockey pendant 21 ans[2].

Comme l'expliquait le ministre des Transports Collenette : « Le gouvernement ainsi que les membres du Comité permanent des transports de la Chambre des communes ont reconnu qu'il était nécessaire de désigner une personne responsable, au sein de la machine fédérale, pour intervenir auprès des

consommateurs insatisfaits de la qualité des services reçus des lignes aériennes. Les principales tâches du commissaire consistaient à recevoir les plaintes, s'assurer que toutes les solutions de rechange avaient été épuisées et, au besoin, d'agir en tant que médiateur dans le but de trouver une solution satisfaisante pour le consommateur et la ligne aérienne. »

Le commissaire était tenu de soumettre des rapports semestriels au ministre des Transports, énumérant les plaintes reçues et les transporteurs visés, et mettant en relief tout problème systémique détecté dans l'industrie aérienne. À la fin de l'année, le Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien avait reçu plus de 1 200 plaintes, nombre d'entre elles portant sur la qualité du service, la perte de bagages et les difficultés relatives à l'horaire.

Au fil du temps et à mesure que le nouvel Office s'est fait connaître, les plaintes se sont accrues et leur nature était diversifiée. Un type de plainte, appelée « rage de l'air », découlait de différends quant à la façon dont les lignes aériennes traitent les passagers turbulents. Les lignes aériennes avaient le droit d'imposer des sanctions aux passagers. En fait, elles pouvaient refuser de les transporter. Toutefois, les lignes aériennes étaient tenues d'indiquer dans leurs tarifs les sanctions applicables en cas d'inconduite.

Air Canada, aux derniers jours de 2000, sentait les tensions de son expansion et avait annoncé un plan visant à couper des emplois et à augmenter les prix des billets d'avion. WestJet, un transporteur à rabais qui avait commencé à exploiter des activités dans l'Ouest du Canada en février 1996, annonçait des nouvelles plus réjouissantes[3]. Il avait étendu ses activités vers l'Est et engrangeait les profits. La concurrence sur la scène intérieure était dynamique et saine, tant chez les transporteurs aériens d'affrètement que chez les transporteurs offrant des vols réguliers; cependant, Air Canada connaissait des problèmes de liquidités.

L'un des aspects les plus importants du mandat de l'Office consiste à s'assurer qu'il n'y a aucun obstacle abusif dans le système des transports pour les personnes ayant une déficience. En 1995, l'Office a mis en œuvre le *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience*. Le *Règlement sur les transports aériens* prévoit également des conditions relatives au transport des personnes ayant une déficience. Les inspecteurs de l'Office exercent la surveillance des transporteurs et des installations partout au pays pour veiller à l'application des règlements.

L'Office travaille également à l'élaboration de codes de pratiques pour l'industrie du transport. Les codes

visent à encourager la conformité volontaire dans l'industrie plutôt que l'adoption d'une approche réglementaire. En novembre 1996, l'Office a lancé son premier code de pratiques, *Accessibilité des aéronefs pour les personnes ayant une déficience*. Le code aérien, applicable aux entreprises exploitant des aéronefs de plus de 30 passagers, a été suivi de codes de pratiques dans les secteurs du transport maritime et ferroviaire. Le code ferroviaire a été lancé en février 1998 et en juin 1999, le code de pratiques *Accessibilité des traversiers pour les personnes ayant une déficience* est entré en vigueur. Les codes décrivent l'équipement et les installations servant au transport qui peuvent être améliorés, y compris les caractéristiques comme les mains courantes, les ascenseurs, l'éclairage, le lettrage sur les panneaux de signalisation et la disponibilité de fauteuils roulants. Après l'entrée en vigueur des codes, l'Office a mené des sondages visant à évaluer dans quelle mesure l'industrie s'y conformait.

En 2002, l'Office a terminé ses travaux sur un nouveau code de pratiques intitulé *Élimination des entraves à la communication auxquelles sont confrontés les voyageurs ayant une déficience* (code de communication). Ce code établit les critères d'amélioration de la communication et de l'accès à l'information pour les voyageurs ayant une déficience. Il doit s'appliquer aux terminaux et aux fournisseurs de services de transports aérien, ferroviaire et maritime.

L'Office a élaboré un programme d'éducation destiné à l'industrie du transport et aux clients ayant une déficience et a offert des ateliers et du matériel de lecture sur une base continue afin d'accroître la sensibilisation. Le 30 janvier 1990, l'Office a mis sur pied un Comité consultatif sur l'accessibilité, au départ connu sous le nom de Comité d'accessibilité de l'équipement, qui regroupe des représentants des groupes de personnes ayant une déficience, des organismes gouvernementaux, de l'industrie du transport et d'autres personnes intéressées. Le Comité offre des conseils à l'Office au chapitre de l'élaboration des règlements, des codes de pratiques et des lignes directrices sur l'accessibilité à l'intention de l'industrie. L'Office se réunit avec le Comité sur une base annuelle et le consulte sur une base régulière sur les projets de réglementation.

Outre le règlement et les codes de pratiques élaborés dans le but d'éliminer les obstacles systémiques aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience dans le réseau des transports fédéral, l'Office traite un nombre accru de plaintes de la part de personnes ayant une déficience. Certaines de ces plaintes ont soulevé des questions de compétence quant à la définition des états de santé

qui constituent une déficience au sens de la *Loi sur les transports au Canada*.

En 1997, Linda McKay-Panos s'est plainte des sièges offerts par Air Canada et de la politique du transporteur qui consiste à percevoir des frais supplémentaires des passagers qui occupent plus d'une place en raison de leur obésité. Avant d'étudier la plainte, l'Office devait déterminer si l'obésité constituait une déficience au sens de la *Loi sur les transports au Canada*. L'Office a rendu une décision en décembre 2001 à l'effet que l'obésité, en soi, ne constitue pas une déficience au sens de la Loi, mais que certaines personnes obèses peuvent présenter une déficience aux fins de l'application de la Loi. L'Office a décidé d'évaluer le bien-fondé des plaintes relatives à l'obésité sur une base individuelle. Dans l'affaire McKay-Panos, l'Office a déterminé, dans une décision divisée, le 23 octobre 2002, que la résidente de Calgary ne présentait pas de déficience au sens de la Loi. La plaignante a interjeté appel de la décision devant la Cour fédérale.

Le 17 décembre 2002, dans une autre affaire relative à l'obésité impliquant Air Canada, l'Office a déterminé que le plaignant présentait une déficience au sens de la Loi. Toutefois, l'Office a déterminé que puisque Air Canada avait offert un autre siège au passager, il n'y avait pas eu d'obstacle aux déplacements du plaignant. L'Office a également reçu d'autres plaintes relatives à l'obésité contre Air Canada et VIA Rail; toutefois, les dossiers n'ont pas été entendus avant que la Cour fédérale ne se prononce sur l'appel McKay-Panos.

Le 10 mai 2002, en réponse à plusieurs plaintes, l'Office a déterminé qu'une allergie, en soi, ne constituait pas une déficience au sens de la Loi, mais que certaines personnes peuvent, en raison d'allergies, être reconnues comme ayant une déficience au sens de la Loi. L'Office a donc décidé d'évaluer le bien-fondé des plaintes relatives aux allergies sur une base individuelle.

Dans une autre affaire établissant un précédent, le Conseil des Canadiens avec Déficiences a déposé une plainte auprès de l'Office relativement à l'accessibilité des voitures à passagers achetées par VIA Rail en 2000. Le Conseil expliquait dans sa plainte que plusieurs caractéristiques des voitures "Renaissance" présentaient des obstacles abusifs aux possibilités de déplacement des Canadiens ayant une déficience.

Le 27 mars 2003, l'Office déterminait, après étude préliminaire, qu'il y avait 14 obstacles « abusifs », mais qu'il donnait à VIA Rail la possibilité de soumettre des preuves avant de rendre sa décision finale. Le 29 octobre 2003, l'Office a rendu sa décision finale faisant état de 14 obstacles abusifs. Au moment de la rédaction de ce document historique, VIA Rail a

interjeté appel de la décision de l'Office devant la Cour fédérale.

Au cours des dernières années, l'Office a adopté de nouvelles méthodes de traitement des plaintes. Le projet pilote de médiation amorcé précédemment dans les secteurs des transports ferroviaire et maritime a été appliqué à la Direction générale du transport aérien et des transports accessibles en 2002. L'Office a également mis à l'essai le concept d'audience modifiée, selon lequel les membres rencontrent les parties en litige dans un contexte plus informel que dans le cadre du processus d'audience conventionnel. Les parties en litige sont invitées à donner une présentation orale et les membres peuvent poser directement des questions aux parties, ce qui permet d'éviter de la paperasse et la tenue d'audiences formelles plus coûteuses et prolongées.

Conformément à la Loi, l'Office des transports du Canada a présenté des évaluations de celle-ci dans ses rapports annuels.

En juin 2000, le ministre des Transports David Collenette a mis sur pied un comité dans le but de mener l'examen quinquennal de la *Loi sur les transports au Canada*. Le Comité, dirigé par Brian Flemming, avocat et ancien conseiller politique du premier ministre Pierre Elliot Trudeau, a reçu plus de 200 demandes de la part de parties intéressées; il a tenu des audiences publiques partout au pays et a mis sur pied un site Web interactif. Il a également commandé 50 études de recherche sur des problèmes particuliers relatifs au transport.

La tragédie du 11 septembre a fait frissonner les marchés financiers mondiaux déjà ébranlés par la déroute de l'industrie des hautes technologies et les scandales financiers touchant d'importantes sociétés américaines.

Le vice-président, Jean Patenaude, a quitté l'Office pour se joindre au nouveau comité. Gilles Dufault, qui a joint les rangs de l'Office en 1998, a été nommé vice-président et a été affecté à des tâches particulières dans le secteur des plaintes relatives au transport aérien. M. Dufault, qui a été conseiller du premier ministre Trudeau et dirigeant de VIA Rail, compte plus de 20 ans d'expérience en haute gestion dans les secteurs public et privé.

Le 18 juillet 2001, le ministre des Transports a déposé le rapport du comité devant la Chambre des communes. Il s'agissait d'un rapport de grande envergure qui recommandait la déréglementation de l'industrie des transports ainsi qu'un mouvement vers

une concurrence accrue, y compris dans le secteur aérien, ainsi que l'augmentation de 25 à 49 p. 100 des intérêts étrangers.

Au chapitre du transport ferroviaire, les recommandations du comité visaient différents aspects : enlever le fardeau de prouver un « préjudice commercial substantiel » dans le cas d'une plainte de l'expéditeur, accroître le caractère commercial du système de transport et de manutention du grain, ce qui peut nécessiter l'élimination du plafond des recettes pour le transport du grain. Dans le cas de VIA Rail, le comité a suggéré, notamment, que le corridor Québec-Windsor, la portion la plus rentable, soit séparée du reste du réseau de VIA Rail et qu'on puisse adopter une approche plus commerciale à l'égard de la récupération des coûts.

Il se dégageait de l'examen du comité que le réseau des transports du Canada évoluait dans la bonne direction et que la politique gouvernementale devrait promouvoir davantage la déréglementation.

Outre les considérations relatives à la sécurité et à l'économie, le comité soulignait d'autres facteurs importants : « Les objectifs environnementaux, le développement durable, l'utilisation efficace de l'énergie, la coordination et l'intégration des modes de transports et les politiques durables pour les communautés rurales. »

Le 11 septembre 2001, moins de deux mois après la diffusion du rapport, des avions détournés par des terroristes ont percuté le World Trade Center à New York, au Pentagone près de Washington et un avion s'est écrasé dans un terrain vague en Pennsylvanie, ce qui a plongé l'industrie mondiale du transport aérien dans un marasme. Deux mois plus tard, Canada 3000, décrit dans le rapport du Comité comme le plus important transporteur aérien d'affrètement au Canada, a déclaré faillite.

Membre de l'escouade canine de l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto qui vérifie les bagages à l'aéroport international Pearson à Toronto en Ontario (2002)

La tragédie du 11 septembre a fait frissonner les marchés financiers mondiaux déjà ébranlés par la déroute de l'industrie des technologies de pointe et les scandales financiers touchant d'importantes sociétés américaines.

L'invasion de l'Afghanistan par la coalition occidentale, dont fait partie le Canada, a contribué à la création de cette atmosphère de récession.

Le rapport annuel de l'Office de 2002 stipulait que « les principales lignes aériennes de partout dans le monde ont connu des pertes financières considérables et des problèmes d'insolvabilité, alors que l'industrie du transport aérien continue d'être malmenée par des frais d'exploitation accrus et une réduction de la demande ». En 2003, les craintes relatives à une épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) ont intensifié les difficultés des lignes aériennes.

Au rythme accéléré où se vit le XXI^{e} siècle, le défi d'élaborer des politiques en matière de transport est de plus en plus difficile à relever.

Le 25 février 2003, le ministre des Transports Collenette a déposé un exposé de principes et a soumis le projet de loi C-26 (la Loi modifiant la législation régissant les transports), modifiant la *Loi sur les transports au Canada*, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et adoptant la législation visant à encadrer les activités de VIA Rail. Toutefois, à la clôture du Parlement en novembre 2003, le projet de loi est resté en plan au feuilleton.

En 2004, l'Office des transports du Canada célèbre son 100^{e} anniversaire, et l'industrie du transport continue d'évoluer. Aux derniers jours de 2003, la situation financière d'Air Canada était toujours précaire malgré le sursis accordé par ses créanciers en avril. En outre, le CN a acheté BC Rail, l'une des plus importantes compagnies de chemin de fer du Canada.

Dans le rapport semestriel du commissaire aux plaintes relatives au transport aérien pour la période de juillet à décembre 2002, celui-ci soulevait des inquiétudes quant à l'état de l'industrie du transport aérien. Liette Lacroix Kenniff, nommée à l'automne 2002, laissait entendre que les lignes aériennes, confrontées à des difficultés financières, risquaient de se montrer moins réceptives aux plaintes des consommateurs.

Il ne s'agit là que de certains problèmes auxquels sera confronté l'Office en 2004. Quoi que réserve l'avenir, l'Office continuera de s'ajuster aux besoins et enjeux du réseau de transport national et du public canadien.

Au cours du dernier siècle, l'Office a connu plusieurs transformations. La première Commission mise sur pied par A.G. Blair s'est surtout consacrée à la réglementation du transport ferroviaire. Au fil des ans, de nouveaux pouvoirs se sont ajoutés et d'autres ont été abandonnés. De nouvelles lois ont vu le jour et d'anciennes ont été remaniées. Les gouvernements ont changé et les

visions politiques ont été redéfinies. L'Office a connu des changements de nom et de rôle et a fait l'objet d'une succession de réformes opérationnelles. L'Office d'aujourd'hui est bien différent de ce qu'était autrefois la Commission des chemins de fer.

Une constante demeure cependant : au fil de son évolution, l'Office a été le miroir non seulement de l'évolution de l'industrie du transport au Canada, mais également de la réalité économique du pays.

À l'aube de son deuxième siècle d'activités, l'Office des transports du Canada doit relever de nouveaux défis. Il s'acquittera des nouvelles responsabilités qui lui sont dévolues par la loi et s'adaptera aux variations des politiques gouvernementales. Sa raison d'être, cependant, demeurera inchangée : assurer un réseau de transport efficace et accessible en tenant à cœur les intérêts des Canadiens.

Notes relatives au chapitre cinq

L'information utilisée dans ce chapitre provient essentiellement des rapports annuels de l'Office des transports du Canada de 1996 à 2002. L'information sur les discussions parlementaires sur le transport provient des débats de la Chambre des communes. L'information tirée des médias est indiquée dans le texte.

Autres sources consultées :

1 Information statistique tirée des tableaux de Transports Canada, imprimées dans Vision fondée sur l'équilibre, rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, publié en 2001, pp. 114-5

2 *Montreal Gazette*, 2 août 2000

3 *Montreal Gazette*, 22 décembre 2000

Photo de la page couverture du chapitre cinq :
Avion garé au terminal 3 de l'aéroport international Pearson de Toronto (Ontario)

ANNEXE

LISTE DES MEMBRES

COMMISSION DES CHEMINS DE FER ET COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA

NOM	POSTE	DATE D'ENTRÉE EN FONCTION	DATE DE CESSATION
Andrew George Blair	Président	1er février 1904	31 octobre 1904
Michel Esdras Bernier	Vice-président	1er février 1904	31 janvier 1914
James Mills	Commissaire	1er février 1904	14 janvier 1914
Albert Clements Killam	Président	6 février 1905	1er mars 1908
James Pitt Mabee	Président	28 mars 1908	6 mars 1912
D'Arcy Scott	Président adjoint	17 septembre 1908	16 septembre 1918
Simon James McLean	Commissaire Président adjoint	17 septembre 1908 6 août 1919	5 août 1919 16 septembre 1938
Thomas Greenway	Commissaire	17 septembre 1908	30 octobre 1908
A.S. Goodeve	Commissaire	4 avril 1912	22 novembre 1920
Henry Lumley Drayton	Président	1er juillet 1912	1er août 1919
Wilfred Bruno Nantel	Président adjoint	20 octobre 1914	19 octobre 1924
A.C. Boyce	Commissaire	4 octobre 1917	3 octobre 1927
Dr. John Gunion Rutherford	Commissaire	17 septembre 1918	24 juillet 1923
Frank Broadstreet Carvell	Président	2 août 1919	9 août 1924
Calvin Lawrence	Commissaire	4 novembre 1921	4 mai 1931
Frank Oliver	Commissaire	21 septembre 1923	20 septembre 1928
Harrison Andrew McKeown	Président	16 septembre 1924	28 février 1931
Thomas Vien	Vice-président	5 septembre 1925	31 janvier 1931
Tobias Crawford Norris	Commissaire	30 mars 1928	29 mars 1938
John August Stoneman	Commissaire	12 mars 1929	11 mars 1949
Charles Perry Fullerton	Président	13 août 1931	31 décembre 1933
François Albert Labelle	Vice-président	16 décembre 1931	15 juillet 1933
George A. Stone	Commissaire	16 décembre 1931	30 juin 1948
François Napoléon Garceau	Vice-président	16 septembre 1933	10 avril 1943
Hugh Guthrie	Président	12 août 1935	3 novembre 1939
William Hugh Masson Wardhope	Président adjoint	8 novembre 1938	7 novembre 1958
Frank Mitchell MacPherson	Commissaire	21 septembre 1939	29 mars 1959
James Albert Cross	Président	1er avril 1940	30 juin 1948
Armand Sylvestre	Vice-président	18 avril 1945	17 avril 1960

Maynard Brown Archibald	Président	1er juillet 1948	31 octobre 1951
Howard Brown Chase	Commissaire	28 juillet 1948	19 mai 1959
William John Patterson	Commissaire	28 avril 1949	3 juillet 1951
John D. Kearney	Président	1er novembre 1951	15 janvier 1957
Overton A. Matthews	Commissaire	1er janvier 1953	1er septembre 1955
Leonard James Knowles	Commissaire	1er septembre 1955	2 janvier 1962
Clarence Day Shepard	Président	15 janvier 1957	1er janvier 1959
Roderick Kerr	Commissaire Président adjoint Président	6 octobre 1958 8 novembre 1958 1er janvier 1959	8 novembre 1958 31 décembre 1958 1967
Herbert Henry Griffin	Président adjoint	19 janvier 1959	20 septembre 1967
John Miller Woodard	Commissaire	20 mai 1959	20 septembre 1967
William Roy Irwin	Commissaire	1er août 1959	20 septembre 1967
Joseph Émile Dumontier	Vice-président	26 mai 1960	20 septembre 1967
Alfred Sydney Kirk	Commissaire	3 janvier 1962	20 septembre 1967

COMMISSION DES TRANSPORTS AÉRIENS

NOM	POSTE	DATE D'ENTRÉE EN FONCTION	DATE DE CESSATION
Robert Alexander Cecil Henry	Président	11 septembre 1944	1948
Alan Ferrier	Membre	11 septembre 1944	Décembre 1949
J.P. Roméo Vachon	Membre	11 septembre 1944	1954
John Russel Baldwin	Président	1949	Juillet 1954
Alexander Daniel McLean	Membre	Janvier 1950	1962
Wilbert Jamieson Matthews	Président	Juillet 1954	1958
Joseph Louis Gérald Morisset	Membre Président	Janvier 1955 4 août 1965	4 août 1965 20 septembre 1967
Paul Yettvart Davoud	Président	1er mars 1959	1963
George Russell Boucher	Membre	1962	20 septembre 1967
Frederick Thomas Wood	Président	10 octobre 1963	1965
John Rashleigh Belcher	Membre et Vice-président	1965	20 septembre 1967
James Flood Clark	Membre	1966	1967

COMMISSION MARITIME CANADIENNE

NOM	POSTE	DATE D'ENTRÉE EN FONCTION	DATE DE CESSATION
John Valentine Clyne	Président	1er novembre 1947	7 juillet 1950
Louis de la Chesnaye Audette	Membre Président	1er novembre 1947 1er janvier 1954	31 décembre 1953 31 juillet 1959
Henry J. Rahlves	Membre	1er novembre 1947	1948
Angus McGugan	Membre	1948	7 juillet 1956
Jean-Claude Lessard	Président	13 décembre 1950	31 décembre 1953
Carl William West	Membre	1er janvier 1954	1959
Alexander Watson	Président	1er août 1959	20 février 1965
George Alexander Scott	Membre	Février 1960	1964
Jack Clemenger Rutledge	Membre	1960	20 septembre 1967
Howard Jackson Darling	Membre Président	21 février 1965 1966	1966 20 septembre 1967

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

NOM	POSTE	DATE D'ENTRÉE EN FONCTION	DATE DE CESSATION
John Whitney Pickersgill	Président	20 septembre 1967	31 août 1972
Pierre Taschereau	Vice-président	20 septembre 1967	31 juillet 1971
John Rashleigh Belcher	Membre	20 septembre 1967	31 juillet 1972
George Russell Boucher	Membre	20 septembre 1967	8 novembre 1970
Alan Pengelly Campbell	Membre	20 septembre 1967	30 décembre 1976
James Flood Clark	Membre	20 septembre 1967	31 août 1976
Raymond Robin Cope	Membre Vice-président (Recherche)	20 septembre 1967 Septembre 1972	24 septembre 1975
Howard Jackson Darling	Membre	20 septembre 1967	20 février 1970
Joseph Émile Dumontier	Membre	20 septembre 1967	1er septembre 1970
Laval Fortier	Membre	20 septembre 1967	18 avril 1974
Herbert Henry Griffin	Membre	20 septembre 1967	31 décembre 1975
William Roy Irwin	Membre	20 septembre 1967	14 janvier 1970
David Haney Jones	Membre	20 septembre 1967	1er janvier 1988
Roderick Kerr	Membre	20 septembre 1967	31 octobre 1967
Alfred Sydney Kirk	Membre	20 septembre 1967	16 septembre 1970
John Arthur Delamare Magee	Membre	20 septembre 1967	10 janvier 1985
Joseph Louis Gérald Morisset	Membre	20 septembre 1967	15 février 1973
John Millir Woodard	Membre	20 septembre 1967	15 décembre 1978
Guy Frank Lafferty	Membre	13 mars1969	1979

Raymond MacDonald March	Membre	19 mars 1970	24 décembre 1981
John Barrie Glen Thomson	Membre	28 juin 1971	16 juin 1981
Guy Roberge	Vice-président (Contentieux)	1er août 1971	24 décembre 1981
Louis René Talbot	Membre	9 septembre 1971	1979
Ann Harley Sedgewick Carver	Membre	28 janvier 1972	1979
E.J. Benson	Président	1er septembre 1972	31 août 1982
Edward Henry LaBorde	Membre	21 août 1973	6 janvier 1981
John Teaton Gray	Membre Vice-président (Contentieux)	1er juin 1974 24 décembre 1981	24 décembre 1981 31 mai 1984
Ralph Azzie	Membre	27 mai 1976	24 décembre 1983
Yves Dubé	Vice-président (Recherche)	1er juin 1976	1er septembre 1986
Malcolm Douglas Armstrong	Membre	1er septembre 1976	4 août 1986
James Maurice McDonough	Membre	4 août 1977	1er janvier 1988
J.A.L. Gérald Drainville	Membre	1979	31 mars 1988
Paul Langlois	Membre	1979	31 mars 1988
John Francis Walter	Membre	1979	31 mars 1988
Bernard R. Wolfe	Membre	1979	31 mars 1988
Robert John Orange	Membre	2 mai 1981	31 mars 1988
Jean-Louis Bourret	Membre	23 décembre 1981	31 mars 1988
Anne-Marie Trahan	Membre	23 décembre 1981	2 juin 1986
David Hilton Chapman	Membre	3 mars 1983	31 mars 1988
Jean Marchand	Président	16 décembre 1983	31 juillet 1985
John Carr Munro	Membre	29 juin 1984	31 mars 1988
John David Thompson	Vice-président (Contentieux) Président par intérim	29 juin 1984 31 juillet 1985	1987
Michael James Landers	Membre	9 juillet 1984	31 mars 1988
Marcel Lambert	Membre	11 mars 1985	1er janvier 1988
Erik Hersholt Nielsen	Président	21 janvier 1987	1er janvier 1988

OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS

NOM	POSTE	DATE D'ENTRÉE EN FONCTION	DATE DE CESSATION
Erik Hersholt Nielsen	Président	1er janvier 1988	30 novembre 1992
Micheline Beaudry	Vice-présidente Présidente par intérim Vice-présidente	15 août 1988 1er décembre 1992 16 mars 1993	30 novembre 1992 15 mars 1993 30 juin 1996
Craig S. Dickson	Membre	1er janvier 1988	1996

Marcel Lambert	Membre	1er janvier 1988	31 mars 1990
James Maurice McDonough	Membre	1er janvier 1988	31 décembre 1988
James Daryl Mutch	Membre	1er janvier 1988	30 novembre 1992
Edmund J. O'Brien	Membre	1er janvier 1988	1996
B. Keith Penner	Membre	1er janvier 1988	30 juin 1996
Edward Ehrlich Weinberg	Membre	1er janvier 1988	30 novembre 1992
Nicolle Forget	Membre	15 août 1988	1993
Kenneth Raphael Ritter	Membre	Avril 1989	30 juin 1996
George C. Minaker	Membre	1990	30 juin 1996
Jacques Voyer	Membre	20 mai 1992	1993
Patricia Danforth	Membre	22 juin 1992	1993
James A. McGrath	Membre	1er mars 1993	1995
Michel Rivard	Président	3 mai 1993	30 juin 1996
Richard Cashin	Membre	1993	30 juin 1996
Marian Lorraine Robson	Membre	27 mars 1995	30 juin 1996

OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

NOM	POSTE	DATE D'ENTRÉE EN FONCTION	DATE DE CESSATION
Marian Lorraine Robson	Présidente	1er juillet 1996	
Jean Dorius Patenaude	Vice-président	1er juillet 1996	Juin 2000
Richard Cashin	Membre	1er juillet 1996	30 juin 2003
B. Keith Penner	Membre	1er juillet 1996	30 juin 2003
Michael A. Sutton	Membre	22 décembre 1997	
Mary-Jane Bennett	Membre	19 janvier 1998	
Gilles Dufault	Membre Vice-président	19 janvier 1998 Août 2000	
Bruce Melvin Hood	Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien	1er août 2000	31 juillet 2002
Guy Delisle	Membre	8 janvier 2002	
George Albert Proud	Membre	8 janvier 2001	
Liette Lacroix Kenniff	Commissaire aux plaintes relatives au transport aérien	1er octobre 2002	
Reginald Beaton Tulk	Membre	16 décembre 2002	

BIBLIOGRAPHIE

Publications du gouvernement du Canada

RAPPORTS ET COMPTES RENDUS ANNUELS

Commission canadienne des transports. Direction générale de l'analyse économique et sociale, juin 1975
Commission canadienne des transports. *Rapports annuels*, de 1967 à 1987
Commission des chemins de fer. *Rapports annuels*, de 1906 à 1937
Commission des transports aériens. *Rapport annuel* couvrant la période du 11 septembre 1944 au 31 décembre 1946, Ottawa, 1947
Commissions des transports du Canada. *Rapports annuels*, de 1938 à 1966
Commission maritime canadienne. *Rapports annuels*, de 1947 à 1966
Office des transports du Canada. *Rapports annuels*, de 1996 à 2002
Office national des transports. *Examens annuels*, de 1988 à 1992
Office national des transports. *Rapports annuels*, de 1988 à 1992

AUTRES PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES ET DOCUMENTS CONNEXES

Canada. Ministère des Transports. *Aller sans entraves : un guide pour la réforme des transports*, 1985
Canada. Ministère des Transports. *Freedom to move in Canada's new transportation environment*, série de brochures en dix parties, 1988
Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. *Vision fondée sur l'équilibre*, mars 2001
Conseil économique du Canada. *Reforming Regulation*, David Slater, président, 1981
Conseil économique du Canada. *Responsible Regulation*, *Rapport intérimaire* de Sylvia Ostry, présidente, 1979
Darling, Howard J. *A Historical Overview of Direct Transit Subsidies in Canada*, Commission canadienne des transports, Direction générale de l'analyse économique et sociale, juin 1975
Débats de la Chambre des communes, éditions reliées 1903-1993. Hansards non reliés de 1993 jusqu'à présent
Gratwick, John. *The Evolution of Canadian Transportation Policy*, document préparé pour le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, mars 2001
Janisch, H.N. *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission, Administrative Law Series*, étude préparée pour le compte de la Commission de réforme du droit du Canada, 1978
Leacy, F.H. *Statistiques historiques du Canada*, Statistique Canada, 1983
Lessard, J.-C. *Transportation in Canada*, étude préparée pour le compte de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, 1956
Ross, Thomas R., et W.T. Stanbury. *Policy Proposals for Enhancing Competition in Canada's Airline Markets*, étude préparée pour le compte du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, 5 avril 2001

Archives publiques

Comité ferroviaire du Conseil privé. *Correspondance*
Comité ferroviaire du Conseil privé. *Procès-verbaux*
Commission canadienne des transports. *Archives* (RG 46)

Journaux et périodiques

Calgary Herald, *Edmonton Journal*, *Globe and Mail*, *Montreal Gazette*, *Ottawa Citizen*, *Ottawa Journal*, *Regina Leader-Post*, *Saint John Telegraph*, *Vancouver Province*, *Winnipeg Free Press* (aussi appelé *Manitoba Free Press*)

Livres et articles

Bercuson, David Jay. *Canada and the Burden of Unity*, Toronto, Macmillan of Canada, 1977

Bothwell, Robert. *Pearson, His Life and World*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978

Bothwell, Robert, et William Kilbourn. *C.D. Howe: a biography*, Toronto, McClelland & Stewart, 1979

Clarkson, Stephen, et Christina McCall. *Trudeau and Our Times, Volume 1: The Magnificent Obsession*, et *Volume 2: The Heroic Delusion*, Toronto, McClelland & Stewart, 1990 et 1994

Creighton, Donald G. *Canada's First Century 1867-1967*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970

Creighton, Donald G. *The Forked Road, Canada 1939-55*, Toronto, McClelland & Stewart, 1976

Cruikshank, Kenneth. *Close Ties: Railways, Government and the Board of Railway Commissioners 1851-1933*, Montréal/Kingston, Presses des universités McGill-Queen, 1991

Currie, A.W. *Economics of Canadian Transportation*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1954

de T. Glazebrook G.P. *A History of Transportation in Canada, Volume II: National Economy 1867-1936*, Toronto, McClelland & Stewart, 1964

Diefenbaker, John G. *One Canada, Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker, The Crusading Years 1895-1956*, Toronto, Macmillan of Canada, 1975

Fleming, R.B. *The Railway King of Canada: Sir William MacKenzie 1849-1923*, Vancouver, Presses de l'Université de Colombie-Britannique, 1991

Granatstein, J.L. *Mackenzie King, His Life and World*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977

Gwyn, Sandra. *The Private Capital, Ambition and Love in the Age of Macdonald and Laurier*, Toronto, McClelland & Stewart, 1986

Hill, Margaret M. *Recasting the Federal Transport Regulator: The Thirty Years' War, 1967-97*, essai de G. Bruce Doern et coll. *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1999

Innis, Harold A. *A History of the Canadian Pacific Railway*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1923

International Institute for Transportation and Ocean Policy Studies, *Hardly a Transport of Delight*, Halifax, 1986

Jackman, W.T. *Economics of Transportation*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1926

MacKay, Donald. *The People's Railway: A History of Canadian National*, Vancouver et Toronto, Douglas & McIntyre, 1992

Morton, Desmond. *Canada and War*, Toronto, Butterworth and Co., (Canada), 1981

Parks, W.A. *Handbook of Canada*, British Association for the Advancement of Science, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1924

Pickersgill, J.W. *Seeing Canada Whole, A Memoir*, Toronto, Fitzhenry and Whiteside, 1994.

Pigott, Peter. *National Treasure: The History of Trans Canada Airlines*, Madeira Park (C.-B.), Harbour Publishing, 2001

Schull, Joseph. *Laurier*, Toronto, Macmillan of Canada, 1965

Skelton, Oscar D. *Chronicles of Canada: The Railway Builders*, Volume 32, Toronto, Glasgow Brook & Co., 1920

Stanbury, W.T. *Studies on Regulation in Canada*, Toronto, Institute for Research in Public Policy, 1978

Stevens, G.R. *History of the Canadian National Railways, Railroads of America*, New York, Macmillan Company, 1973

Whitaker, Reginald. *The Government Party, Organizing and Financing the Liberal Party of Canada 1930-58*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1957

Travaux non publiés

Gosse, Fred Paul. *The Air Transport Board and Regulation of Commercial Air Services*, thèse de maîtrise en administration publique, Ottawa, Carleton College, 1955